This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 266 276

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

(Class of 1817)

21 Nov 99 — 23 Feb. 1900

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

12

1869

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Secrétaire de la Rédaction :

BAUGEY

DOCTEUR EN DROIT

TOME DOUZIÈME

6e ANNÉE

JUILLET A DÉCEMBRE

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT

1899

~~Gov 15.2~~

~~TX 271~~

Sev.f
27

Sever fund

Tilte fr.

N° 4. Sixième Année. Juillet-Août 1899.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
NOV 21 1899
CAMBRIDGE, MASS.

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — Fonction de la loi et de l'autorité dans l'évolution sociale, par **M. Pedro Dorado.**
II. — Les délégations financières algériennes et le droit public, par **M. J. Thomas.**
III. — Du nouveau role de l'assistance internationale et du droit de séjour des étrangers, par **M. Tchernoff.**
IV. — Chronique pénitentiaire, par **M. A. Rivière.**
V. — Chronique politique, par **M. R. Piloty** (Allemagne).
VI. — Analyses et comptes rendus : M. Th. Ducrocq, *Cours de droit administratif* (Tome III), **C.R.** par **M. Barrilleau.**
VII. — Revue des périodiques : Périodiques français (*Revue des Deux-Mondes*, *Revue de Paris*), par **M. F. Moreau.**
VIII. — Variétés : *Le Congrès international de sociologie coloniale.*
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Travaux parlementaires.
XI. — Bulletin bibliographique

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, Remé Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Henry Michel, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Ehebeng, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Münich); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
CAMBRIDGE, MASS.

FONCTION DE LA LOI ET DE L'AUTORITÉ DANS L'ÉVOLUTION SOCIALE

Sommaire : Intérêt et actualité du problème. — Nécessité de le considérer au point de vue génétique. — Eclaircissements touchant la vie sociale primitive. — Origine et évolution de la loi et de l'autorité dans les groupes simples. — La loi et l'autorité dans les groupes composés. — Les lois et les autorités comme instruments de bien-être et de progrès dans certains cas, et de malaise et de retour en arrière dans d'autres. — Comment « l'ordre » imposé d'abord obligatoirement par la loi et l'autorité se transforme avec le temps en un acte volontaire et trouve dans la conscience des individus la garantie qui le fait respecter et réaliser.

Sous une forme ou sous une autre, soit qu'on cherche à connaître les caractères que doivent réunir les lois pour mériter ce nom ; soit que l'on se demande si l'on doit obéir aux lois injustes et aux ordres émanant d'autorités illégitimes, et dans quel cas on doit leur obéir ; soit qu'on étudie ce qu'on appelle les fins de l'État ; soit qu'on discute au sujet des rapports qui existent entre la morale et le droit, au sujet de la codification, de ses avantages ou de ses inconvénients, au sujet, enfin, d'une foule d'autres questions, le problème de la fonction de la loi et de l'autorité dans l'évolution sociale, attire toujours, comme il a toujours attiré, l'attention des hommes d'étude.

Cependant l'intérêt qu'offre ce problème n'a peut-être jamais été aussi important qu'au moment présent. On sait, en effet, que la doctrine anarchiste considère les lois et les autorités

qui les édictent et les font exécuter comme une cause de retard dans le progrès et comme un obstacle à l'épanouissement d'une vie sociale spontanée, tranquille, ordonnée, produit de la coopération et de l'abnégation des individus et des liens qui s'établissent entre eux par la vertu propre des forces et des éléments naturels.

L'individualisme qui, depuis plus d'un siècle, domine dans la théorie et dans la vie, moins toutefois dans cette dernière que certains ne le croient (1), a publié sur tous les tons la doctrine du *laisser faire* et de l'abstention de l'État ; mais il n'est jamais arrivé au point de demander la suppression totale de ce dernier et de réclamer l'établissement, d'une manière absolue, du *nihilisme administratif*. Pour les individualistes, même les plus exaltés, l'État était et est un *mal*, mais un *mal nécessaire ;* et ce que l'on doit, d'après eux, s'efforcer d'obtenir, c'est de réduire son action au *minimum* possible, sans arriver à le supprimer totalement (2). La négation complète et absolue de l'État, avec tout ce que cette négation entraîne avec elle, (abolition des lois, suppression des autorités, des tribunaux, de toutes les formes de contrainte extérieure), a été une exigence qui a été formulée seulement d'une manière franche et publique — bien qu'elle se trouve implicitement contenue dans les théories juridiques et sociologiques de différents penseurs qui n'appartiennent pas à cette école (3), — par l'anarchisme moderne, principalement par l'anarchisme contemporain.

(1) On en trouve la preuve dans ce fait que justement cette époque de la prédominance de l'individualisme, dans laquelle on a tant crié contre l'action et l'intervention de l'Etat, a été précisément l'époque de la centralisation la plus exagérée, l'époque où l'on n'a laissé à peu près aucune sphère de l'activité humaine sans qu'elle ait été règlementée jusque dans ses moindres détails par les pouvoirs publics. La seule question qui ait, peut-être, été laissée de côté, c'est celles des intérêts économiques, et, parmi ces derniers, ceux des prolétaires. Et ce qu'il y a de plus curieux, c'est que toute cette règlementation, de la part de l'Etat, a eu pour objet de donner à l'individu des garanties contre les abus de l'Etat lui-même et de ses organes et de bien déterminer en sa faveur une sphère d'action dans laquelle il pût se mouvoir librement. Que l'on songe à la signification des Constitutions politiques et des droits qui sont reconnus par elles et qui sont garantis aux individus, à la signification du contentieux administratif, du principe pénal *nullam crimen, nulla pœna sine lege* et des fins qu'il se proposait et se propose encore, à la signification du *Rechtsstaat* ou Etat de droit, etc.

(2) Telle est la conception de Spencer, de P. Leroy-Beaulieu, etc.

(3) Voir Posada : *Sociologie et anarchisme*. Ce travail, présenté au premier Congrès de l'*Institut international de Sociologie*, a été publié dans les *Annales* de cet Institut, I, pag. 329 et suiv.

Par conséquent, la question qui va nous occuper présente un intérêt indéniable, non seulement en raison de l'importance qu'elle a directement, mais encore en raison de l'actualité palpitante qui attire l'intention sur elle.

*
* *

Si nous interrogions cent personnes pour savoir si elles considèrent comme nécessaire l'existence des lois et des autorités dans la vie sociale, quatre-vingt-quinze au moins trouveraient la question oiseuse et étrange. Accoutumées à se voir constamment entourées de liens légaux, à respirer depuis le premier instant de leur entrée dans le monde un air imprégné d'autorité et de contrainte, il leur semble que la vie sociale serait aussi impossible en dehors des conditions actuelles, que le serait la vie physique si la lumière et la chaleur solaire venaient à manquer.

Et elles auraient raison en partie, mais en partie seulement. Elles auraient raison en ce sens que la vie *actuelle*, avec toutes ses particularités, résultat de la combinaison des innombrables éléments qui constituent l'atmosphère dans laquelle nous nous mouvons, cesserait d'être ce qu'elle est, si ces éléments venaient à changer. Mais elles n'auraient pas raison en cet autre sens que cette modification, si elle faisait disparaître les facteurs qu'actuellement nous connaissons, en mettrait à leur place d'autres dont l'ensemble déterminerait une autre forme nouvelle de la vie.

Sans la lumière et sans la chaleur du soleil, sans les autres forces qui, jointes à celles-ci, constituent le milieu cosmique, dans lequel vivent les êtres en nombre infini qui, à *l'heure présente*, peuplent le globe terrestre, la majorité, sinon la totalité de ces êtres devraient disparaître, au moins tels qu'ils existent aujourd'hui. Mais, de son côté, le milieu cosmique nouvellement créé produirait une autre flore et une autre faune. Il y a mieux que cela : la vie toute entière ne consiste pas en autre chose qu'en un incessant changement de ces forces et de ces conditions, qu'en une substitution rapide et continuelle d'un milieu à un autre, et, comme conséquence (1),

(1) Notre profonde ignorance touchant la nature des énergies de l'univers et d'efficacité relative de chacune d'elles et de leur ensemble, nous met dans l'obli-

d'une flore et d'une faune à une autre flore et à une autre faune. Le même individu — si l'on peut réellement dire que l'individu existe (1) — n'est pas identique à lui-même à deux moments distincts de sa vie, si rapprochés qu'on les suppose. Chaque nouvelle situation des choses (chaque nouveau milieu) détermine et provoque en lui des impressions distinctes et, comme conséquence, des jugements distincts. A chaque instant, son individualité est *différente* de ce qu'elle était quelques instants avant, sans qu'on puisse dire qu'elle est meilleure ou pire (2).

gation de considérer comme spontanés et autonomes certains actes et certains êtres, qui sont aussi nécessaires que les autres. Tout dans le monde est déterminé d'avance, depuis le mouvement des astres jusqu'à la germination d'une plante, ou jusqu'à l'acte humain en apparence le plus volontaire. L'enchaînement et la solidarité entre les êtres de la nature sont tels que chacun d'eux n'est autre chose que le produit des autres. et que leurs changements (leur nouvelle manière d'être) s'effectuent non par une impulsion qui leur est propre, mais par une contrainte extérieure. L'ensemble de tous les êtres ainsi que leur action et leur réaction réciproques forment le milieu dans lequel ils se meuvent, chacun en particulier, le milieu qui détermine leurs changements. A chaque modification de ce milieu correspond, d'une manière inévitable, une modification de l'être. De cette façon, on peut dire que chacun vit la vie des autres, et les autres, la sienne ; qu'il est l'effet nécessaire de tous, et, en même temps, la cause non moins nécessaire, agissant, avec un nombre infini d'autres causes, dans le but de produire les autres ; qu'incessamment il engendre et est engendré ; que jamais il ne commence et jamais il ne finit, que la seule chose solide en lui, c'est son instabilité...

(1) Si ce qui a été dit dans la note qui précède est exact, on peut bien affirmer que l'individualité (toute individualité) s'efface et se perd dans l'océan immense des causes dont elle est le résultat. Dans cette hypothèse, loin d'envisager la vie, comme on le fait habituellement, comme le produit du flux et du reflux entre l'individu et le milieu, comme une adaptation du premier au second, il faudra la considérer exclusivement comme une concrétion particulière des éléments qui composent le milieu. Il n'y a plus alors de vie individuelle, il n'y a plus qu'une vie d'ensemble ; l'individu ne vit plus comme tel, il vit seulement dans l'ensemble et comme partie intégrante de cet ensemble.

L'importance que cette conception, si elle est considérée comme exacte, peut avoir en ce qui concerne la vie sociale entière, n'a pas besoin d'être démontrée. Elle saute aux yeux même de l'homme à courte vue : il n'y a qu'à songer aux grandes transformations qu'elle obligerait d'introduire dans l'éducation sous ses mille formes, dans la science du droit pénal, dans la science législative, dans la manière de gouverner, etc.

(2) Ces concepts de « bon », « mauvais », « meilleur », « pire », auxquels nous avons l'habitude de donner une valeur absolue, n'ont en réalité qu'une valeur relative et très relative. Tout ce qui existe dans le monde, tout être, tout acte, sont « bons », « meilleurs », « mauvais », « pires », suivant le point de vue sous lequel on les considère. Ce qui est bon ou excellent pour les uns peut-être très mauvais pour d'autres ; le « meilleur » dans certaines circonstances peut être « le pire » dans d'autres circonstances. Ce qui est vrai, c'est que l'observateur, placé toujours au point de vue de son intérêt particulier (ou de celui qu'il envisage comme tel), par conséquent, à un point de vue relatif (par rapport à lui), transforme facilement ce point de vue relatif en un point de vue absolu et donne la qualité de « meilleur », de « parfait » *pour lui, dans les circonstances présentes.*

Ce qui se produit dans le milieu physique, se produit également dans le milieu social. Celui-ci, comme le premier, est dans un continuel changement, motivé par la transformation incessante de ses facteurs. Dans l'un comme dans l'autre, l'individu se trouve contraint, déterminé à travailler, au lieu d'être spontané, actif et presque tout-puissant, comme il le croit lui-même ; dans l'un comme dans l'autre, il considère comme les meilleures, les plus parfaites, comme invariables et définitives, les institutions qu'il a trouvées en vigueur lors de sa venue au monde ; et il s'imagine que, sans elles, la vie sociale serait de tous points impossible. C'est pour cela que les hommes « civilisés » des nations actuelles poursuivent comme des criminels ceux qui cherchent à changer « l'ordre » présent (qui, pour les premiers, est nécessaire et incommutable d'une manière absolue), c'est-à-dire l'ensemble des institutions qui nous régissent (milieu social), et à le remplacer par un autre différent (socialistes, anarchistes, révolutionnaires de tout ordre).

L'observateur (actuel), placé dans ce milieu qu'il respire à toute heure, accoutumé à le voir depuis son enfance la plus tendre, se figure que les rapports et les forces avec lesquels il se trouve en contact constant et plus ou moins direct, sont des rapports et des forces de valeur fixe, uniforme, imposés par la nature (absolue et éternelle) des choses ; des rapports et des forces qui correspondent aux exigences d'une raison inflexible, aux ordres d'une loi naturelle, égale pour tous, indépendante des temps, des lieux, etc.

Parmi ces forces et ces rapports, une place très importante est réservée aux lois et aux autorités qui, par cela même, sont considérées par la grande majorité des hommes comme les éléments essentiels de la société, comme ses bases inébralanbles, comme les conditions *sine quibus non* de l'existence, en un mot, comme des institutions de droit naturel (en donnant au droit naturel le sens qu'on lui donne généralement, c'est-à-dire en

Ainsi, le peuple auquel il appartient, il le considère comme « meilleur », plus parfait, plus noble, plus généreux, plus vaillant, etc., etc. que les autres ; le temps dans lequel il vit, c'est l'époque de la « civilisation », par rapport aux temps antérieurs qui ont été des époques de barbarie et de cruauté..... Et, cependant, sous combien de rapports ne sont pas et ne seraient pas supérieurs à l'homme « civilisé » de nos jours les « sauvages » du centre de l'Afrique, les troglodytes, etc... pour ne pas parler des Babyloniens, des Mèdes et des Grecs !

le considérant comme un ordre supérieur, extra-réel, de justice auquel doit se conformer, comme s'il s'agissait d'un modèle, la réalité).

*
* *

Naturellement, pour quiconque envisage de cette manière l'autorité et la loi, celles-ci ne peuvent pas être transitoires ; elles peuvent encore moins mettre obstacle au progrès social. Au contraire, elles sont la condition nécessaire de ce progrès ; et la fonction de semblables institutions doit être fixe, invariable et agir dans une sphère d'action constamment la même.

En revanche, pour ceux qui aspirent à un ordre social différent de celui qui règne aujourd'hui et dans lequel on n'aurait pas à déplorer les inégalités, les violences qui existent actuellement et qui ont pour origine et pour raison d'être les lois et les organes du pouvoir public ; dans lequel la paix, la justice et le bien-être collectifs dériveraient du nouvel état des choses, résultant de l'amour réciproque entre les hommes, de leur sympathie mutuelle, de la coopération spontanée, ennemie de la lutte et de la domination, aujourd'hui régnantes..., les autorités et les lois ne sont autre chose que des obstacles considérables venant se mettre en travers de la réalisation de leurs désirs ; des obstacles qu'il convient, par suite de repousser et de supprimer le *plus tôt possible*, fût-ce à l'aide de moyens violents.

Ces deux manières de voir ont quelque chose de fondé à notre avis (1) ; mais elles ont, toutes les deux, le même

(1) Il y a lieu ici de faire l'observation suivante : Tandis que, d'un côté, les lois civiles, commerciales, politiques, administratives, reconnaissent et assurent aux individus, en admettant qu'on ne puisse pas dire qu'elles leur concèdent réellement, la jouissance et l'exercice d'un grand nombre de droits et de facultés qui, sans elles, leur seraient disputés et pour la conservation desquels il serait nécessaire de faire à tout instant appel à la force ; tandis que les lois pénales ont pour but de contenir dans de justes limites les perturbateurs et les malintentionnés et de les empêcher de commettre des actes dommageables aux particuliers et à la collectivité ; ces mêmes lois, d'un autre côté, engourdissent de telle sorte dans beaucoup de circonstances et mettent tant d'obstacles à la liberté des mouvements des hommes de bonne volonté, qu'il vaudrait peut-être mieux qu'elles n'existassent pas. Combien n'ont pas crié contre elles, et non toujours sans raison, les individualistes de tout ordre (principalement ceux de l'ordre économique et quelques sociologues comme Spencer !) Combien n'ont-ils pas crié contre l'*excès de législation*, contre le *prurit législatif* du présent siècle, contre le *futur esclavage* vers lequel nous tendons en voulant faire tout prévoir et règler par la loi ! Et combien de fois n'a-t-on pas vanté comme antidote contre les maux qui en déri-

défaut, celui d'être trop idéalistes, ou, mieux encore, trop abstraites. Le manque de sens historique et réaliste, qui à été si fréquent dans les jugements et les appréciations des écrivains de ce siècle, apparaît ici immédiatement.

Les partisans de la loi et de l'autorité (ce qui arrive à tous les conservateurs à courte vue, aux *laudatores temporis acti)*, trouvant à leur goût tout ce qui existe actuellement, c'est-à-dire l'ensemble des institutions qui leur rapportent tant d'avantages, suivant leur manière de voir, font de ces institutions comme une incarnation du suprême idéal de raison et de justice, comme une espèce de *sancta sanctorum,* intangible, sacré, excellent. Ils oublient que cet ensemble d'institutions, qui constituent pour eux « l'ordre » immuable, a eu un commencement, a subi mille transformations, — et il y a lieu d'espérer qu'il en subira d'autres dans la suite des temps, comme tout ce qui est humain — et ils ne songent pas qu'avant de parvenir à s'implanter et à prédominer, ce qui existe aujourd'hui était combattu comme révolutionnaire et contraire à l'ordre, au nom également des éternels principes de justice, par ceux qui à cette époque, étaient les défenseurs de « l'ordre » qu'ils considéraient comme impérissable et qui dut cependant céder le pas à l'ordre actuel qui vint le remplacer.

En sens contraire, les autres, les adversaires de l'autorité et de la loi, voyant seulement les avantages qui accompagnent celles-ci, mais non leurs bienfaits, et mécontents de toute la présente organisation sociale, prétendent la supprimer totalement, l'anéantir, pour mettre à sa place une organisation nouvelle qui jaillira subitement de leur cerveau et dans laquelle tous les hommes seront esclaves de leur devoir, non par l'effet d'une contrainte extérieure, par l'obligation positive à eux imposée par la loi et les pouvoirs publics, mais par l'impulsion spontanée de l'amour du prochain et comme conséquence du mouvement, que rien ni personne ne troublerait, des activités individuelles. Ils pensent que le monde peut se transformer en un jour, au gré de leur désir, qu'il peut se modeler sur leur idéal ; et ils ne se rendent pas compte que les changements, même les plus petits, mais surtout les changements

vent la nécessité de laisser libre jeu à l'activité *ex lege* du citoyen, à l'*initiative individuelle !*

radicaux et collectifs, doivent forcément être l'œuvre des siècles, parce que les éléments réels qui servent de base aux institutions que l'on veut renverser luttent sans cesse pour se maintenir et, au lieu de laisser volontiers le champ libre afin que les autres puissent l'occuper, résistent autant qu'ils peuvent, d'abord chacun pour soi, et, plus tard, lorsque le péril augmente, en se groupant tous en un faisceau serré et en se protégeant et se défendant mutuellement. Voilà pourquoi les transformations qu'apportent avec elles les révolutions qui n'ont pas été préparées par le lent travail du temps sont éphémères, non viables ; voilà pourquoi elles provoquent immédiatement une réaction d'autant plus violente qu'a été plus insensé le mode de procéder de ces révolutions.

Aucune de ces deux tendances que nous venons d'examiner, ne conçoit le problème de la fonction de la loi et de l'autorité comme, à notre avis, il devrait être conçu, c'est-à-dire historiquement, dans son devenir. Toutes les deux sont idéalistes : celle-là, idéaliste, pouvons-nous dire, du présent ; celle-ci, idéaliste du futur. L'une et l'autre pourraient remarquer leur imperfection (1), si elles faisaient appel aux données de l'histoire et aux résultats des études comparées de toute espèce, principalement aux résultats de l'ethnographie et de la jurisprudence archéologique, qui enseignent que le droit, la loi et les autorités sont, tels que nous les voyons aujourd'hui, des formations déjà très avancées ; mais que, de même que toute formation naturelle, ils ont eu dans le temps une origine très humble, origine qu'il faut connaître pour se rendre compte de leur existence actuelle, de leur mission, de leur efficacité et de leurs possibles contingences futures.

C'est l'étude génétique seule des institutions sociales qui peut donner au sociologue les explications qui les concernent, de même que l'étude génétique des individus naturels sert au naturaliste pour avoir l'explication de ces derniers.

(1) Nous disons imperfection et non erreur, parce que, suivant ce que nous avons fait observer plus haut, ces deux opinions renferment, chacune, une part de vérité, mais non toute la vérité. Chacune d'elles s'attache à un aspect seul de la réalité et néglige les autres, ou, si l'on aime mieux, chacune d'elles surprend uniquement une partie d'un processus historique complexe et, idéalisant cette partie et les facteurs qui la constituent, érige en principes absolus, vrais dans tous les lieux et à toutes les époques, les facteurs qui existent à une époque et en un lieu déterminés.

Les peuples primitifs, dont on reconstitue avec tant de peine la vie et l'état social, grâce aux investigations préhistoriques et archéologiques, durent vivre sans des lois écrites, comparables à celles que nous connaissons, respectons et exécutons, et sans une organisation compliquée d'autorités qui, au nom de la collectivité, pouvaient mettre un frein aux dérèglements des individus isolés et aux violences et aux représailles des uns envers les autres.

Leur vie se rapprochant beaucoup de celle des animaux (avec lesquels ils avaient de grandes ressemblances, biologiquement, psychologiquement et socialement), ils consacraient tout leur temps et toutes leurs forces à rechercher les moyens d'alimentation qu'ils prenaient directement à la nature ou qu'ils disputaient à ceux de leurs semblables qui s'en étaient déjà emparés. L'unique activité qu'on déployait alors, ou, pour mieux dire, l'activité prépondérante, c'était l'activité *ctétique* d'Aristote.

Et l'exercice de cette activité n'était pas réglé par d'autre loi que celle de la violence. La lutte pour la vie devait, par suite, être très rude. Le groupe le plus fort parmi ceux qui combattaient ensemble, et, dans le groupe, l'individu ou les individus les plus téméraires, les plus audacieux ou les plus puissants, étaient ceux qui obtenaient la victoire et imposaient leur caprice (loi) aux autres. Le développement intellectuel de ces hommes était si rudimentaire, si limité, qu'ils ne comprenaient aucune forme de solidarité entre eux et leurs semblables (en admettant qu'on puisse parler de semblables lorsqu'il s'agit d'hommes de ces époques reculées). L'unique mobile de toute action, c'était l'utilité (de même qu'aujourd'hui d'ailleurs, avec cette différence qu'aujourd'hui le concept de l'utile est bien plus large et plus complexe) ; et le criterium exclusif, le prisme à travers lequel on observait cette utilité, c'était l'intérêt immédiat, matériel et égoïste de l'individu (1).

(1) Il n'est pas étonnant qu'alors, tandis que le processus psychologique des hommes et la somme de leurs connaissances étaient respectivement, l'un si limité et l'autre si faible, on appréciât l'intérêt personnel d'une manière si imparfaite ; car aujourd'hui même, après de nombreux siècles de vie sociale, au milieu de sociétés qui se qualifient de civilisées, les choses se passent de la même manière en ce qui concerne l'immense majorité des hommes. Ils sont bien peu nombreux ceux qui savent élever leur vue au-dessus de l'utilité étroite et immédiate, ceux qui sont capables de comprendre que leur intérêt vrai n'est pas en lutte avec

Cependant, il nous semble qu'en considérant la vie sociale primitive sous ce seul aspect, on s'expose à commettre une erreur, parce qu'on adopte ainsi un point de vue trop unilatéral et que, de cette façon, rien ne peut être jugé avec certitude. Ici, comme toujours, à côté de la lutte, a dû se produire la coopération. Et il n'est pas rare que les sociologues affirment que les hommes primitifs ne vivaient pas isolés individuellement les uns des autres, comme dans un espèce d'état de nature analogue à celui dont nous parlent Hobbes et Rousseau, mais bien par groupes plus ou moins importants (1)

celui des autres, mais qu'au contraire il est solidaire avec l'intérêt de ces derniers, et que, par conséquent, en cherchant le bien-être d'autrui, on cherche et on poursuit son propre bien-être.

(1) « Plus nous pénétrons dans les ténèbres de nos origines, plus nous entrons dans les détails de la vie des sauvages modernes, et plus nous nous voyons contraints d'arriver à la conclusion suivante : que la « confraternité » la « gens », la « *cognatio hominum qui vera coierunt* » pour employer une expression familière à César, *ont été l'unique moyen qui a permis le développement de l'existence de l'homme primitif.* » (Maxime Kovalewsky : *Les origines du devoir* (*Revue internationale de Sociologie*, 2e année, 1894, page 82). Cette idée est très répandue parmi les fervents de la sociologie et du droit comparé. Gumplowicz répète fréquemment dans tous ses ouvrages cette affirmation, à savoir que l'élément social primordial *n'est pas l'individu, mais bien le groupe, la tribu, la horde* dont les membres se jugent unis par les liens d'une origine commune ; et cette conception est une des bases fondamentales de tout son système de sociologie et de politique. Wundt dit, lui aussi, que la tribu est l'unité primitive, l'institution centrale. D'après lui, la lutte primitive, le *bellum omnium contrà omnes*, de Hobbes, est inexact en ce qui concerne les individus, mais devient une réalité lorsqu'il s'agit de tribus qui à l'origine combattent les unes contre les autres (Voir Ginea : *La seconde théorie de Wundt sur la personnalité de l'organisme social* (en esp.) dans la *Revista général de Législacion y Jurisprudencia*, tome LXXXVII, 1895, pag. 244-245). Sumner Maine assure également que les sociétés antiques se sont formées par l'agglomération d'unités sociales dont chacune d'elles avait sa vie indépendante et dont les membres qui la composaient se considéraient comme unis par le lien d'un ascendant commun, la parenté ayant été, par suite, le premier lien de solidarité qui ait existé parmi les hommes (voir toutes les œuvres de cet auteur, et plus spécialement ses études sur la *parenté, la tribu, la famille* dans son volume « *Les institutions primitives* ». Les autres chercheurs modernes arrivent aussi sur l'origine du droit, de l'Etat, de la famille, etc., à des conclusions analogues à celles qui viennent d'être indiquées (Voir Vaccaro : *Les bases sociologiques du Droit et de l'Etat*, 2e édition, traduction J. Gaure, Paris, 1898; — Post : *Der Ursprung des Rechts*, cité par Morasso : *L'Evolution du Droit* (en ital.) Turin, 1893, 1re partie, § 4, et les travaux de Bachofen, Mac-Lenan, Lubbock, Morgan Engels, Starke, Westermarck et tant d'autres qui ont écrit sur ce sujet, et dont les travaux ont été résumés par A. Posada dans sa brochure : *Théories modernes sur l'origine de la famille, de la société et de l'Etat*). Mais là peut-être où l'on peut trouver mieux que partout ailleurs l'idée de la solidarité existant entre les individus appartenant à un même groupe et l'idée suivant laquelle le groupe seul avait une existence réelle et non chacun des membres séparément qui le composaient, c'est dans la recherche des origines de la pénalité, lorsqu'un seul homme se trouve encourir la responsabilité collective de tous ceux qui font partie d'une famille, d'une classe, d'une tribu, etc., pour les actes accomplis par l'un de ses

dont les membres, tout en considérant les autres groupes comme des ennemis perpétuels (comme cela s'est produit en Grèce, à Rome, au moyen-âge ; c'est ainsi encore, que, chez les nations modernes, les barbares, les étrangers, etc., sont des ennemis), à l'égard desquels, par suite, tout était permis et même obligatoire, l'homicide, le vol, etc., s'estimaient unis aux autres membres de leur propre groupe par les liens de la solidarité et se croyaient obligés pour cette propre raison, de les respecter dans la possession pacifique de leur vie et des autres biens qui leur appartenaient et même de leur faire du bien.

La conscience plus ou moins confuse d'une origine commune et de certains intérêts communs entre tous ceux qui provenaient de la même souche, et la persuasion, acquise à force d'expérience, où ils étaient que l'état de lutte et d'agression mutuelles était en somme préjudiciable à tous, parce qu'il affaiblissait le groupe entier et le plaçait dans un état d'infériorité pour disputer le butin, les moyens d'alimentation aux autres groupes voisins, tout cela eut pour résultat d'amener un certain degré d'intimité entre les membres d'un même groupe, d'empêcher et de punir, au nom et dans l'intérêt de la communauté, les querelles et les luttes qui pouvaient se produire entre eux. La nécessité même de lutter et de s'armer le mieux possible pour obtenir la victoire est également une cause d'union et d'association pour le combat et fait naître entre les associés des liens de cohésion et de coopération forcée qui, avec le temps, finissent par se convertir en liens de coopération volontaire, de solidarité consciente, de sympathie et de fraternité réelles (1).

frères. (Sur cette responsabilité collective, on peut voir, en dehors des recherches ethnologiques et sociologiques des auteurs cités ci-dessus et d'autres encore, les écrits des criminalistes, particulièrement de ceux qui ont consacré leurs études à l'histoire de la criminalité et de la répression pénale).

(1) Pour nous, donc, loin d'être primitive, spontanée, fille de la pure inclination humanitaire et de ce que nous appelons l'amour du prochain, comme le croient certains sociologues (Tarde : *Transformations du Droit*, et jusqu'à un certain point, Guyau : *Esquisse d'une morale sans obligation ni sanction*, Paris, 1885), la sympathie que l'on remarque parmi les hommes appartenant à la même collectivité, même dès les débuts des sociétés, est une sympathie dérivée, qui a sa racine dans une pure nécessité physiologique, à savoir, la nécessité de se réunir et de s'aider mutuellement pour la défense commune contre les agressions des groupes étrangers et pour la conquête des moyens d'alimentation, d'habitation, etc. (Voir également dans le même sens Morasso : *L'évolution du Droit* (en ital.).

On voit par là que la règle de conduite commence à prendre deux directions opposées : d'une part, la conduite envers les étrangers, envers les membres des autres groupes, conduite qui n'implique aucune règle et aucune limitation, qui permet tout, dont l'unique guide est le caprice, l'égoïsme, la force de l'agent ; d'une autre part, la conduite envers ses semblables, envers les membres du groupe auquel on appartient, conduite réglée et limitée par les nécessités de l'intérêt commun (1). Il est, par suite, indispensable que nous étudiions l'origine et la fonction du Droit et de l'Etat, de la loi et de l'autorité dans une double direction : dans les groupes simples, c'est-à-dire dans les rapports existant entre les individus qui se réputent membres d'un même tout, et dans les groupes composés, en d'autres termes, dans les rapports existant entre les agrégats distincts qui sont venus se fondre en un seul comme conséquence de la lutte et de la superposition.

***

Dans les groupes simples, dans ces unités sociales dont les

(1) Cette double conduite, c'est l'objet de toute l'histoire, depuis les premiers âges (les peuples les plus anciens nous apparaissaient toujours en guerre les uns contre les autres, sans connaître d'autres relations entre eux, s'attaquant et se conquérant mutuellement, complètement étrangers à ce que nous appelons aujourd'hui Droit international, tout imparfait et tout en retard qu'il soit), jusqu'à la période du droit classique (hostilité perpétuelle des Grecs et des Romains contre l'étranger, refus à celui-ci de tous droits), jusqu'à la période du moyen âge (invasions et conquêtes des Barbares et des Musulmans, état perpétuel de lutte et de pillage entre les seigneurs féodaux et entre les minuscules Etats qui existaient à cette époque), jusqu'à la période moderne (découverte et conquête de l'Amérique, système colonial d'exploitation de la colonie, guerre de conquête et d'agrandissements territoriaux sous les monarchies absolues, négation de tous droits aux étrangers, aux aubains), jusqu'à l'époque contemporaine (protection du national et non de l'étranger, protectionnisme aveugle en toutes matières, guerres internationales fréquentes, brutales et acharnées, indemnité de cinq milliards payée par la France à l'Allemagne à l'occasion de la guerre de 1870, haines internationales etc., etc.) Le progrès justement a consisté et consiste encore, sous ce rapport, à supprimer ce dualisme dans la conduite, à faire que l'étranger soit considéré au même titre que le national ou mieux encore, à élargir les frontières de la nation (de la communauté dont les membres se sentent unis par les liens de la solidarité) au point d'embrasser ceux qu'aujourd'hui nous appelons des étrangers. Le *jus civile*, le *jus gentium*, le droit du citoyen ou national et le droit de l'étranger, malgré les importants progrès réalisés (Article 57 du Code civil du Brésil, article 3 du Code civil italien, article 27 du Code civil espagnol) sont encore bien distincts. Actuellement, les efforts de tous doivent tendre à les confondre, à faire que le cercle dans lequel les individus estiment leurs intérêts solidaires et pensent que le bien-être et le profit des autres viennent se mêler à leur propre bénéfice, soit de jour en jour plus large, afin qu'il puisse renfermer en même temps l'étranger et le national.

membres se considèrent comme des frères, unis qu'ils sont entre eux par les liens du sang, et dont les intérêts se mêlent et sont solidaires, et ne sont jamais envisagés comme antagonistes, les conditions de la vie sociale apparaissent (d'une manière, cela est clair, *semiconsciente* (1) jamais réfléchie) comme une chose appartenant en propre à la collectivité entière, engendrée par elle et pour elle, comme une chose naturelle, indivisible, innée dans la collectivité même. Le sujet créateur de « l'ordre » (ordre réel, moral et juridique tout ensemble) est la communauté sociale, tous et chacun des membres qui la constituent, en ce sens que tous travaillent et qu'en travaillant, ils établissent des liens de fait qui acquièrent peu à peu un caractère de persistance et deviennent habituels.

Dans cet état social, on ne connaît pas encore la loi, ni, par conséquent, le législateur qui, du haut de son siége, édicte la règle inflexible à laquelle tous les membres du groupe doivent conformer leur conduite ; il n'y a pas d'autre législateur que l'unité sociale, la masse sociale, qui légifère sous forme de droit coutumier. Les investigateurs du droit primitif l'enseignent ainsi. « Dans l'enfance du genre humain, on ne conçoit pas l'idée d'une législation quelconque, ni d'un auteur déterminé du droit ; alors, on ne pense pas encore et le droit atteint à peine les limites de la coutume ; il est plutôt une habitude, *il est dans l'air*, comme disent les Français. La seule distinction impérative qui existe entre le bien et le mal, c'est la sentence du juge qui poursuit les faits ; sentence ayant pour fondement, non la violation d'une loi préexistante, mais bien une inspiration descendue d'en-haut dans l'esprit du juge au moment même où il la prononce. » Ainsi s'exprime Sumner Maine (2). « Dans ces petites communautés (dans les

(1) Je dis « *semiconsciente* » parce que je ne trouve pas acceptable la doctrine de Puchta et d'autres écrivains appartenant à l'école historique du droit, suivant laquelle, dans une période très primitive de la vie sociale, alors qu'il n'existait ni juges ni aucun autre organe juridique, le corps social aurait élaboré un véritable droit coutumier d'une manière entièrement inconsciente, totalement spontanée, qui aurait été le droit appliqué plus tard par les juges créés à la suite d'un acte réfléchi. (Voir sur ce point et sur l'explication qu'on doit donner de l'affirmation de Puchta, S. Fragapane : *Le problème des origines du Droit* (en ital.), Rome, 1896, Livre III, Ch. I).

(2) Sumner Maine : *L'ancien Droit.*

groupes de parents, tribus, hordes, quel que soit le nom par lequel on les désigne), *les relations sociales ne s'inspiraient d'aucune règle délibérément convenue ou prescrite* ; ces relations provenaient de la conscience, nullement raisonnée, mais, dans une certaine mesure, intuitive, des nécessités et des intérêts sociaux, conscience qui est la grande source des coutumes. Le droit n'est pas né de l'idée de justice ; la loi est fille de l'équité naturelle, qui est pour Sumner Maine une formule dépourvue de sens, de même qu'elle était pour Bentham une fiction ou une métaphore. « Dans l'enfance du genre humain, le droit est, avant tout, une habitude, « disait déjà le même Sumner Maine dans « *Le droit antique* » ; *il est dans l'air*, suivant la locution française. « La loi s'est présentée d'elle-même et sans qu'on la cherchât, » avait déjà dit M. Fustel de Coulanges dans son beau livre : *La Cité antique*, où il traite, mais à un point de vue différent, à peu près la même question que Sumner Maine, se mettant d'accord avec lui bien souvent et le complétant plus d'une fois.

A proprement parler, il n'existe donc pas de législation dans les communautés primitives. Les règles d'actions que suivent les hommes ne sont dictées ni en principe, ni en fait, par le souverain, et leur force est indépendante de l'autorité de ce dernier (1) ». D'autres écrivains arrivent également à des conclusions à peu près semblables. « A l'origine des sociétés, dit M. Vaccaro (2), le chef n'est autre chose qu'un guerrier. Aussi, son autorité, outre qu'elle est temporaire, ne s'étend pas au-delà de l'attaque et de la défense et des actes qui se rattachent strictement à l'une ou à l'autre. *Pour tout le reste, les individus se conduisent au sein du groupe, suivant leurs habitudes traditionnelles* formées sous l'empire de la sélection naturelle et de l'opinion publique des vivants et des morts. » Et Spencer démontre que, dans la vie primitive, dans la vie de tribu « les hommes, à défaut de guerre passée ou présente, *se passent de gouvernement* » ; que « lorsque des guerres écla-

(1) Durieu de Leyritz : Préface de la traduction française du livre : *Etudes sur l'histoire des institutions primitives*, par sir Henry Sumner Maine, Paris, 1880. Thorin, éditeur, pag. XXXIX-XL. (Voir également le texte de cet ouvrage de Sumner Maine, page 37 de l'édition française et les chapitres XII et XIII.)

(2) Vaccaro : *Les bases sociologiques du Droit et de l'Etat*, 2e édition, traduction française de M. J. Gaure, Paris, Giard et Brière, 1898, page 460.

tent entre des tribus ordinairement pacifiques, on voit surgir immédiatement des guerriers qui ne tardent pas à acquérir une influence prépondérante » ; qu' « ils perdent cette influence dès que la paix se rétablit, *auquel cas on retourne à l'état d'égalité en l'absence de tout gouvernement ;* » enfin que lorsque l'état permanent de guerre rend également permanente l'autorité d'un chef, la fonction de celui-ci se borne à maintenir les relations de justice entre les tribus, mais non entre les membres composant le groupe : les querelles et les luttes surgissant entre ces derniers sont réglées par eux-mêmes, sans faire appel à l'intervention du chef (1). Il est donc hors de doute que dans la forme primitive de l'évolution sociale, il n'y a ni loi, ni autorités proprement dites ; il n'y a point de rapports juridiques dérivés d'un ordre supérieur immuable et protégés par des organes placés par l'Etat dans ce but ; il n'y a que des rapports de fait garantis par la force, la crainte des représailles (2), la réciprocité, et qui graduellement deviennent habituels et se transforment en coutumes.

Mais, dans cette situation de fait, se trouve le germe de ce qui, plus tard, dans le cours du développement social, doit constituer l'ensemble des règles juridiques et non juridiques existant dans les sociétés adultes, et des autorités chargées de les formuler d'une manière concrète et de les faire respecter et exécuter. « Avant le droit, avant la coutume légale, il a existé une coutume primitive, générique et indistincte qui gouvernait toute la conduite de l'homme sauvage, réfrénait ses impulsions et dominait les volontés rebelles ; une coutume dans laquelle se trouvaient réunis et mêlés les germes des diverses espèces de règles qui, dans la suite devaient se développer

(1) Spencer : *Justice*, ch. XXV.

(2) « Dans la horde primitive, chaque individu cherche volontiers la satisfaction de ses propres besoins sans venir en conflit avec ses compagnons, pour ne pas s'imposer une *fatigue inutile*, pour ne pas *s'exposer à des dangers*... Toutes les fois qu'un individu s'abstient d'un acte qui peut nuire à un autre homme, il le fait, non pas parce qu'il considère cet acte, en soi, comme préjudiciable et illicite, mais *uniquement* parce qu'il *redoute* une *réaction* capable de lui causer un mal plus grand que le bien qu'il veut obtenir. » (Vaccaro ; *Op. cit.* page 446). Nous pouvons nous former une idée de cet état de choses en considérant ce qui se passe actuellement dans l'ordre des relations internationales, qui sont aujourd'hui les mêmes que celles qui existaient autrefois, au commencement de l'évolution sociale, entre les membres composant un même groupe. (Voir l'article suggestif de D. Genaro Allas : *La gendarmerie internationale* (en esp.), publié dans *la Administración*, II, janvier 1896, pag. 504 et suiv.).

dans un processus de différenciation (1) ». Dans cette coutume primitive qui ressemble, sous certains aspects, comme l'a dit le traducteur français du livre de Lyall : *Etudes sur les coutumes religieuses en Extrême-Orient*, « à la nébuleuse en voie de transformation planétaire » et que certains ont appelée, à cause de cela, *nébuleuse morale* (2), se trouvent entremêlées et confondues les règles du droit avec celle de la morale, de la religion, de l'hygiène, etc. (3); les unes et les autres se pénètrent et se complètent réciproquement. De droit proprement dit, dans le sens où l'on prend ce mot d'une manière générale, comme précepte de l'autorité qui se trouve placée à la tête d'une communauté politique et dont l'observation est assurée par la menace d'une sanction (4), il n'est pas possible d'en parler encore ; une semblable conception existe seulement dans des époques plus avancées, lorsque le droit se trouve déjà parfaitement différencié, lorsqu'il compte une longue période de travail évolutif. Maintenant, aux époques auxquelles nous nous référons, le droit a certainement une réalité, contrairement à ce que certains croient, mais une réalité embryonnaire, indéterminée : il flotte dans un milieu informe de religion, de morale, d'usages divers.

La garantie pour l'observation des règles de conduite formées peu à peu dans l'intérieur du groupe, n'avait pas une grande efficacité parce qu'il n'y avait pas de pouvoirs chargés d'en assurer l'exécution. Au lieu d'une garantie juridique (judiciaire), dans le sens où nous l'entendons, il s'agissait bien plutôt d'une simple garantie morale. A l'origine, rien

(1) Icilio Vanni : *Les études d'Henry Sumner Maine et les doctrines de la philosophie du droit* (en ital.), Vérone, 1892, page 57.

(2) Comme Cogliolo : *Essai sur l'évolution du droit privé* (en ital.). Turin, 1885.

(3) Même dans les anciens codes que nous connaissons, tels que ceux de Manou et de Moïse, les choses se passent encore ainsi.

(4) C'est là le concept le plus général du droit, celui que professent plus ou moins explicitement et consciemment, la grande majorité des personnes et à peu près tous les juristes et écrivains de la philosophie juridique et politique. C'est le concept que se sont formés du droit Bentham et Austin, critiqués par Sumner Maine (*Etudes sur l'histoire des institutions primitives*, Chapitres XII et XIII et en d'autres passages de l'*ancien Droit*, des *Études sur l'histoire du Droit* et des *Etudes d'ancien Droit et des coutumes primitives*.) C'est le concept du Droit formulé bien clairement par Gumplowicz dans son *Droit politico-philosophique* en distinguant les trois sphères de l'histoire de la morale et du Droit. C'est, enfin, le concept de bon nombre d'auteurs de traités italiens (Voir P. Dorado : *Le positivisme dans la science juridique et sociale italienne* (en esp.), Madrid 1891, seconde partie, 2e section, Ch. III : *Concept du droit*),

n'obligeait l'individu à respecter ceux avec lesquels il vivait. Ce respect était complètement potestatif ; ou, tout au moins, ce qui l'imposait, c'était la crainte des sanctions surnaturelles, ou la peur de la vengeance de la part de l'offensé, ou la nécessité d'unir les efforts communs pour réaliser une entreprise commune (défense contre l'ennemi, lutte pour se procurer les aliments, etc.) (1) Alors on ne connaît pas d'autre règle que le pur égoïsme pour distinguer le bien du mal, pour savoir ce que l'un doit faire et ce dont un autre doit s'abstenir. Mais, avec le temps, la situation de fait se consolide ; les hommes répètent aujourd'hui, demain, plus tard, le même acte ; il se forme ainsi une manière de faire habituelle qui se transmet de génération en génération ; et, dans ce cas, l'opinion publique, qui existe déjà, les habitudes acquises elles-mêmes (2), la tradition, la commode paresse intellec-

(1) Les écrivains et les historiens du droit primitif sont, semble-t-il, d'accord pour reconnaître que ce droit était inactif, c'est-à-dire qu'il manquait de contrainte, de sanction rigoureuse, publique, exercée par les organes de ce que nous appelons aujourd'hui l'Etat officiel. C'est ainsi, par exemple, que Sumner Maine explique l'institution du *jeûne du créancier à la porte du débiteur* jusqu'à ce que celui-ci eût payé sa dette, institution que l'on trouve encore dans le droit des Bréhons d'Irlande (Senchus Mor), et qui est, selon lui, le « *dharna* » (vigile), si répandue dans l'Inde et dans tout l'Orient. (Voir *Etudes sur l'histoire des institutions primitives*, Ch. II. et Ch. X). — Maintenant, certains prétendent que le « *dharna* » exista également chez les Germains et chez les Grecs primitifs : et, par suite, le droit de ces peuples aurait manqué, lui aussi, de sanction terrestre. (Voir *Le « Dharna » en Germanie et en Grèce?* par N. Tamassia, dans la *Rivista scientifica di Diritto*, II. 1897, pag. 77 et suiv.) Dareste dit également que chez les peuples primitifs qu'il étudie, il existait quelque chose analogue. Chez les Ossètes, pas plus d'ailleurs que chez les Germains et les Slaves, les Indiens, les Celtes d'Irlande et les Romains primitifs, il n'y avait pas, à vrai dire, de juges ni de jugements : les différends entre les familles étaient tranchés par des arbitres désignés par les parties. Mais la comparution était *volontaire* et l'exécution de la sentence ne pouvait avoir lieu que *volontairement*; car il était loisible à la partie mécontente de se faire justice elle-même en faisant appel à la vengeance privée. (Voir Dareste : *Etudes d'histoire du Droit*, Paris, 1889, § VI, pag. 151-152). Et la même affirmation sort de la plume de M. Fragapane qui ajoute que « dans le temps primitif, il y a trois sources d'autorité pour les sanctions dépourvues de contrainte, à savoir : le préjugé de la divinité, la croyance à la grande antiquité de la coutume ou de la tradition et ce qu'on pourrait appeler le principe subjectif, c'est-à-dire la force, dans son acception large, de l'individu, ce qu'on pourrait désigner encore mieux par le mot *individualité*. » (S. Fragapane : *Le problème des origines du droit*, Livre III, Ch. IV).

(2) « L'homme est un animal à habitudes : et l'on peut dire, pour employer ici une expression en harmonie avec notre sujet, que, dans le cerveau de l'homme, les actes réalisés forment facilement jurisprudence, constituent des précédents. » Letourneau : *L'évolution juridique dans les diverses races humaines*. Paris, 1891, page 490, cité par Vadalà-Papale : *Le processus dynamique de la loi et des codifications* (en ital.). Rome, 1893, page 11, note).

tuelle qui porte l'homme à se conduire comme les autres se sont conduits auparavant et à suivre les sentiers battus, constituent autant d'autres forces coercitives qui obligent l'individu à respecter les usages qui se sont établis dans le cours des temps. C'est à ce moment qu'a dû se constituer le Conseil des anciens, chargé de déclarer quels sont les usages qui dominent depuis longtemps dans le groupe et qui doivent être invoqués pour trancher les difficultés survenues entre les membres de ce groupe. Ce Conseil des anciens se retrouve, suivant Sumner Maine, dans l'enfance de toutes les sociétés (1), et doit être considéré comme l'embryon des corps législatifs modernes. Cependant, le Conseil des anciens ne légiférait pas ; il ne faisait que juger, c'est-à-dire indiquer la coutume qui, depuis longtemps, était en vigueur dans la cité ; celui qui légiférait réellement, c'était le peuple, grâce à ses actions répétées, qui établissait une règle concrète lorsque la nécessité s'en faisait sentir et qui la répétait ensuite dans les cas analogues.

Jusqu'à présent, donc, il n'existe rien qui représente le droit comme un précepte législatif subsistant par lui-même, imposé comme une règle obligatoire à la masse sociale par des autorités supérieures à elle. C'est la société elle-même qui fait la loi sous forme de coutume. Tout ce que l'on trouve, c'est un corps de personnes expertes qui, comme organes de la collectivité à laquelle elles appartiennent, déclarent, au nom de celle-ci, de quelle manière on s'est conduit jusqu'ici dans les cas analogues dans le cas qui leur est soumis ; un corps plus judiciaire que législatif (2).

(1) « Les Sénateurs romains furent, dans les âges archaïques de Rome, les *Seniores*, les chefs des *gentes* patriciennes ; et le Sénat des Eupatrides était, dans les premiers temps d'Athènes, l'assemblée des chefs de la γένη et des φυλαι de l'Attique, l'assemblée de ceux-là mêmes qui, à Lacédémone, portaient le nom de γέροντες. » (Durieu de Leyritz : *Préface* citée, pag. XL).

(2) Aujourd'hui, ces deux fonctions sont bien distinctes : on attribue à l'une le pouvoir de formuler le droit, et à l'autre, celui de l'appliquer (bien que cela soit inexact); mais dans l'antiquité, il n'en était pas ainsi. Chez les anciens, la fonction législative et la fonction judiciaire ne constituaient qu'une seule et même chose : les sentences ou *thémistes* conduisirent graduellement à la loi, et les juges, sous prétexte de déclarer le droit déjà existant sous forme de coutume, innovaient, introduisaient de nouvelles règles. Suivant Sumner Maine, les *thémistes* n'étaient pas des sentences reconnaissant un droit coutumier préexistant ; c'étaient des sentences inspirées par la divinité (*Thémis*) ; et la répétition de ces sentences donna naissance à la coutume. Dans cette hypothèse, le droit aurait

Mais l'apparition de ce corps judiciaire, le Conseil des anciens, marque le premier pas vers la conception de la loi comme une chose positive, à laquelle les individus doivent se conformer, dans leur conduite, parce qu'elle représente la règle inflexible de la justice. Le Conseil des anciens a pour mission de conserver et d'appliquer les coutumes *anciennes*, sans s'arrêter aux coutumes récentes; et plus anciennes elles sont, et plus on exige de respect pour elles. Dans ce cas, à peine la coutume revêt-elle une certaine antiquité qu'on la considère comme une chose ayant une réalité individuelle, avec sa valeur propre, obligatoire par elle-même, et non à cause de la fonction sociale qu'elle accomplit, non parce qu'elle correspond aux nécessités de la vie; en outre, elle est réputée chose sacrée, vénérable, parce qu'on lui associe l'idée du respect dû à la mémoire et aux usages d'ancêtres, dont les âmes souffrent si on les oublie (1) et l'idée religieuse, en tant que les prêtres sont chargés principalement d'apaiser la colère des esprits et de leur rendre un culte. Ces mêmes prêtres sont également ceux qui s'assurent de la volonté des ancêtres touchant le gouvernement du monde et qui transmettent aux hommes les ordres venus d'en haut sous forme de décision (2).

été considéré dès le principe comme d'origine divine. Nous croyons plus plausible l'explication fournie par d'autres auteurs, tels que Vanni (*Op. cit.*), qui estiment que la période des *thémistes* fut assez tardive dans l'évolution juridique, qu'elle fut précédée par d'autres périodes durant lesquelles, au sein même de la société, se sont constituées des coutumes qui plus tard forment le contenu des *thémistes*.

(1) Voir Vaccaro : *L'expiation et la justice absolue en droit pénal* (en ital.), Milan, 1891, et les auteurs qui y sont cités. « Pour ne pas troubler le repos des âmes des ancêtres, — dit, entre autres choses, cet écrivain, — et pour ne pas s'exposer à leur colère, on observe scrupuleusement les coutumes qu'ils observèrent eux-mêmes dans leur vie ; et on évite avec soin de ne rien faire qui soit supposé contraire à leur volonté, ou qui puisse leur déplaire.... Les Araucaniens *n'ont pas de lois, mais un grand nombre de coutumes anciennes* qu'ils considèrent comme sacrées et qu'ils observent rigoureusement. » Spencer : *Principes de Sociologie*, trad. française, tome III, pag. 435 et suiv.). Les anciens des Alfuros jugent « *conformément aux coutumes des ancêtres, pour lesquels ils professent un grand respect.* » Chez les Malgasques, *innovation* et *mal* sont inséparables. (Spencer : *Op. cit.*, pag. 437). Les Tupos croient que « s'ils *s'écartaient* des coutumes de leurs ancêtres, *ils seraient détruits*. (Southey : *Histoire du Brésil*, 1810, tome I, pag. 250).

(2) C'est pour cela qu'en Grèce, on croyait les *thémistes* inspirées par la déesse Thémis. Et les sentences du Conseil des anciens étaient partout (ou prétendaient être; car, sous prétexte de formuler des résolutions judiciaires, on *innovait* et on créait le droit positif, comme l'a démontré Sumner Maine), des déclarations conformes à la coutume existante des anciens, ou, en d'autres termes, l'expression de la volonté des dieux, des ancêtres.

« Les règles, les habitudes anciennes, — dit Letourneau. (1) — sont souvent nombreuses et compliquées ; la tradition de ces règles et habitudes se conserve surtout dans la mémoire des vieillards, des prêtres, des nobles. L'origine de ces coutumes juridiques remonte si loin qu'on ne peut pas arriver à la connaître; mais le mystère même dont elles sont entourées leur donne du prestige, les rend vénérables ; et comme les prêtres ont souvent la prétention de connaître, mieux que le reste des mortels, ces obligations qui, par la tradition, se sont changés en coutumes, les usages juridiques s'associent aux croyances religieuses ; les habitudes deviennent des ordres d'en haut. Alors les coutumes s'élèvent d'un degré, passent à l'état de *lois*, de mandats divins qui ne se discutent pas. Leur désobéir, c'est commettre un acte criminel. On les conçoit, par suite, comme quelque chose de sacré placé au-dessus de la volonté des pauvres mortels (2).

C'est là la première période de la conception de la justice comme une chose surnaturelle, qui ne se trouve pas au milieu des hommes, mais qui descend de là-haut jusqu'à eux ; c'est là la première phase de la séparation entre la vie, c'est-à-dire ce qui est réglé, et la loi, c'est-à-dire la règle inflexible ; c'est là l'instant où l'on conçoit un droit naturel abstrait, indépendant, éternel ; c'est l'embryon, en somme, de la conception idéaliste dont l'empire a été bientôt, et est encore, si absolu.

On peut facilement passer de là à l'idée de la loi considérée comme la manifestation de la volonté du chef ou représentant du groupe. Dès que l'autorité du chef fut devenue plus stable et qu'à l'idée de son pouvoir vint se mêler l'idée de son origine divine, ce chef commença, d'abord, à se séparer du Conseil des anciens, dont il était ordinairement l'un des

(1) *Op. cit.*

(2) Vanni dit quelque chose d'à peu près analogue. « La tradition, par le fait seul qu'elle se perd dans la nuit des temps et qu'elle est enveloppée de mystère, serait déjà suffisante pour inspirer le respect ; mais à elle vient s'associer l'idée de l'ancêtre et le respect devient presque craintif et pousse à l'obéissance. Il se forme des croyances spiritistes ; l'imagination voit partout l'âme du mort ; les ancêtres deviennent un objet de culte ; et alors la coutume traditionnelle est considérée comme un ordre de ces derniers, c'est-à-dire comme l'ordre d'une autorité personnifiée et, par là-même, plus digne d'obéissance. De là vient le concept suivant lequel on envisage comme sacrée, inviolable et immuable la coutume, qui, grâce au développement ultérieur des croyances, finit par se transformer en un mandat divin, protégé par la sanction religieuse. » (Vanni, *Op. cit.*, pag. 64).

membres (1), et à s'arroger ensuite exclusivement le droit de pacifier et de trancher les difficultés survenues entre les membres du groupe. Son intervention fut d'abord officieuse et ses décisions n'avaient pas d'autre force que celle que leur donnait leur valeur morale, le fait d'émaner du chef, qu'on commençait déjà à considérer comme le représentant de la divinité, comme le descendant des dieux et l'exécuteur de leur volonté. Mais ces décisions pouvaient ne pas être exécutées par les individus. Car la fonction du chef était simplement celle d'un arbitre dont les sentences n'ont pas force obligatoire par elles-mêmes. Cependant, lorsqu'on se fut rendu compte des bons résultats produits par l'intervention du chef, qui faisait cesser l'état permanent de lutte interne et était un moyen puissant de maintenir la paix, cette intervention devint de jour en jour plus fréquente et finit par être obligatoire par le fait de la coutume ; et bientôt les sentences rendues par le chef ne tardèrent pas à acquérir une force coercitive (2). Alors, le chef put édicter des lois, expression de sa volonté et manifestation, en même temps, de la volonté divine. Cet état de choses, c'est celui que l'on observe dans les groupes patriarcaux étudiés par Sumner Maine et par d'autres écrivains, dans lesquels le chef, le *pater familias* dans la famille, le plus ancien dans la communauté agraire, le prêtre dans les plus anciennes constitutions sociales, tiennent entre leurs mains tous les pouvoirs, étant à la fois juges, prêtres, législateurs, etc. (3); tandis que le droit, la morale et la religion, qui leur doivent d'exister, sont également confondus. La

(1) Vaccaro : *Les bases sociologiques du Droit et de l'Etat*, pag. 460.

(2) Dans l'histoire du droit pénal, on aperçoit parfaitement ce processus. La vengeance privée (d'individu à individu, mais surtout de famille à famille) était l'unique forme de la justice au début; mais, avec le temps, l'embryonnaire pouvoir social intervint directement, ou par l'intermédiaire de quelqu'un de ses représentants, pour mettre fin, dans l'intérêt de tous, aux interminables guerres privées auxquelles l'exercice de la vengeance donnait naissance. Tout d'abord, cette intervention fut sollicitée par les parties intéressées et, plus tard, finit par être obligatoire, réclamée qu'elle était par la coutume, en considération des bienfaits qu'elle produisait. A l'origine, l'offensé pouvait se prononcer pour la vengeance ou y renoncer et accepter la composition que lui offrait l'offenseur; plus tard, il dut nécessairement accepter cette dernière dans tous les cas, sous peine s'il exerçait la vengeance, d'être poursuivi comme délinquant (*fœdosus*).

(3) Sumner Maine : *Œuvres citées*; Fustel de Coulanges : *La cité antique ;* Cogliolo, *Philosophie du droit privé* (en ital.) ; Vadala-Papale : *Loc. cit. ;* Azcarate : *Gouvernement local* (en esp.), etc.

communauté sociale n'engendre plus ici, comme auparavant, le droit, la coutume ; elle se borne à recevoir le droit, la loi, comme formés antérieurement, comme des règles ayant une valeur propre, comme l'expression d'une souveraine justice à laquelle il faut obéir aveuglément.

En ce sens, l'apparition de la loi représente un retour en arrière, une défaite de forces sociales ; dès lors, il n'est plus permis à la société, à son organisme, de se régir en toute liberté : cette apparition est le signe qui marque le commencement de l'esclavage social.

Mais, il y a ici deux remarques à faire, savoir :

1° Que, dans le cas qui nous occupe, contrairement à ce qui se produit avec une autre forme quelconque de l'évolution, on ne passe pas subitement du gouvernement de la société par elle-même, par le droit coutumier créé en son sein à mesure que les nécessites l'ont réclamé, au gouvernement étranger, à l'empire de lois accordées par des autorités placés au-dessus du corps social et au nom de principes sacrés, divins, immuables. La transition se fait par degrés ; en même temps que la loi considérée comme une émanation de la divinité, comme des coutumes et des ordres donnés par les esprits des ancêtres, on voit exister les coutumes que fait naître la société présente et dont l'observation est imposée, non plus par la crainte de sanctions religieuses, par des motifs d'ordre surnaturel, au nom d'une justice divine ou absolue, mais bien par des motifs d'utilité sociale, d'intérêt présent, par la peur des représailles de la part du voisin, par crainte de l'opinion publique, du mépris ou du blâme des autres membres du groupe. Au début, cette seconde forme de sanction l'emporte sur la première, sur la sanction religieuse : puis l'équilibre s'établit entre elles ; bientôt, l'effet inverse se produit, et la sanction surnaturelle fait disparaître à peu près complètement la sanction naturelle.

2° Que, par ce fait que la réalité ne peut jamais être entièrement niée, alors même qu'on cherche volontairement à fermer les yeux, il ne fut pas possible de méconnaître, dans les agrégats sociaux dont nous parlons, qu'à côté de la loi donnée par le pouvoir, en d'autres termes, à côté des décisions ayant leur source dans la coutume immémoriale, il était nécessaire

de laisser une place à la coutume des vivants pour la satisfaction de leurs nécessités, coutume conforme à leurs désirs et non établie d'après une règle inflexible tracée d'avance Ou, pour parler le langage d'aujourd'hui, il fallait admettre, à côté du droit naturel, divin, imposé par la volonté de là-haut, un droit positif, réel, terrestre, œuvre des hommes eux-mêmes, un droit qui surgit des luttes et des rapports qu'ils ont entre eux, qui se modifie à chaque instant. A côté du législateur céleste, infaillible et souverain, il fallait admettre le législateur humain et faillible.

*
* *

Dans les groupes composés, produit du rapprochement et de la domination d'une tribu ou unité sociale qui s'impose à une autre, le *processus* de la formation de la loi n'est pas le même que dans les groupes simples ; mais le résultat n'en diffère que très peu (1). Dès que s'est réalisé l'assujettissement d'une tribu ou unité sociale par une autre qui a su la vaincre à la guerre, la tribu victorieuse met en pratique tous les moyens que lui suggère la ruse pour bien dominer la tribu soumise et l'exploiter à son profit. La tribu vaincue conserve son propre droit et une bonne partie de son organisation, ce droit et cette organisation qu'elle avait avant de tomber dans l'esclavage ; elle conserve le culte de ses ancêtres ; elle conserve son individualité intérieure (2) ; mais, à côté de ce droit, il en

(1) Gumplowicz croit que ni l'Etat, ni, par conséquent, le droit (car, pour lui, il n'y a de droit que *dans* l'Etat), n'ont pu exister qu'au moment où une tribu est tombée sur une autre et l'a soumise (Voir ses différents ouvrages et notamment le *Droit politico-philosophique* (trad. espagnole), la *Lutte de races* et *Sociologie et politique*). Nous trouvons plus exact ce que dit M. Vaccaro, à savoir que « la superposition d'un groupe à un autre ne fait que donner *une nouvelle et plus ample impulsion au développement* du droit et de l'Etat, qui *existaient déjà*. » (*Les bases du droit et de l'Etat*, édition italienne, 1893, Turin, Bocca frères, page 362, note). (Voir également les *notes* du traducteur de l'édition espagnole du *Droit politico-philosophique* de M. Gumplowicz, et Vanni, *loc. cit.*, pag. 67 et suiv.).

(2) Ce qui se produit ici, c'est quelque chose d'analogue à ce qui se passe dans chacun des Etats particuliers qui font partie d'un Etat fédéral, ou dans certaines colonies de quelques nations modernes auxquelles, après la conquête, on permet de continuer à se régir à l'aide de leurs propres lois, de leurs coutumes, de leurs autorités, etc. Il convient de se rappeler que telle fut précisément la conduite de Rome envers un grand nombre de peuples dans ses guerres de conquête. On sait également qu'au début de la vie de cet organisme politique, chaque *gens* et même chaque famille avait son droit interne, privé, impénétrable,

surgit un autre, imposé par les vainqueurs, et qui représente leur volonté et la série des moyens qui leur paraissent opportuns pour conserver et assurer leur domination sur les vaincus. Le droit interne commence à perdre du terrain, parce que la nouvelle situation créée relâche inévitablement les liens entre les individus qui composaient le groupe, et, en échange, il se forme d'autres liens entre les différents membres du nouvel Etat, entre les vainqueurs et les vaincus. Le nombre des rapports réglés par le droit externe est, de son côté, chaque jour plus grand ; son horizon s'étend à mesure que se rétrécit celui du droit interne ; et comme ce droit externe traduit la volonté des vainqueurs, l'ordre souverain, comme on menace de rudes châtiments ceux qui voudraient y contrevenir, on voit bientôt se former, par l'habitude, cette idée que ce qui est bon et juste correspond à ce qui est ordonné et que ce qui est mauvais et injuste correspond à ce qui est défendu. Ajoutez à cela que ceux qui détiennent le pouvoir entre leurs mains se font passer — peut-être le croient-ils eux-mêmes, — comme les représentants et les organes de la divinité, et qu'ils accompagnent de la menace de la sanction terrestre la menace de la sanction religieuse (1). Ce qui

à côté du droit externe, commun à tous les membres de la tribu (ce fut là précisément le motif de la distinction entre le droit privé et le droit public. (Voir Costa : *Théorie du fait juridique* (en esp.), Madrid, 1880, § 10, pag. 76 et suiv.). On n'ignore pas que les Germains, en tombant sur l'Empire romain, respectèrent également la loi et les coutumes des vaincus, donnant ainsi naissance à la législation double ou de races; et que la générosité, enfin, des peuples conquérants a tenu une conduite analogue.

(1) « Les sérieuses recherches que l'on a faites, ces temps derniers, touchant les origines de la société et des institutions sociales, ont eu pour résultat de démontrer que, dans le droit primitif, il existe deux caractères qui, au premier abord, paraissent contradictoires entre eux. D'un côté, le droit primitif est dominé très fréquemment par la force et la violence; et, dans toutes ses parties, se reflètent les brutales passions de l'homme primitif. Mais, d'un autre côté, il se trouve enveloppé d'une auréole réligieuse qui lui attire la vénération et le respect; il est promulgué comme une *parole divine*, comme un *Fas* mystérieux et secret, dont le sens intime ne peut pas être compris du vulgaire et dont les cérémonies solennelles doivent être accomplies scrupuleusement jusque dans leurs plus petits détails. Tandis que, sous un aspect, il est le résultat des nécessités naturelles, sous un autre, il est l'expression de la volonté d'une autorité surnaturelle et divine; et il paraît confirmer la description des anciens Romains pour lesquels le droit était une chose divine et humaine en même temps, un *Jus* et un *Fas*, un mandat positif et une révélation de la divinité, une *force* qui subjugue et une *religion* dont les mystères ne devaient pas être pénétrés par le vulgaire. » (Carle : *La vie du droit dans ses rapports avec la vie sociale* (en ital.), Turin, 1880 pages 36 et 37).

donne plus de force encore à cette croyance que la justice est une chose qui vient du bon plaisir de celui qui gouverne et qui, seul, a le droit de la dispenser ; car, seul, il est le dépositaire de la volonté des dieux, et, seul, il connaît leurs désirs.

Les choses étant en cet état, la classe des vainqueurs s'arrogea le monopole du droit : et c'est elle seule qui prétendit en posséder la connaissance. « Le droit revêtit une forme aristocratique. Les classes supérieures ne voulaient pas laisser voir au peuple que le droit était pour elles une série de privilèges et qu'il affaiblissait l'autorité de la conscience des masses » (1). C'est pour cela, par exemple, qu'à Rome, les rites qui accompagnaient le droit primitif étaient connus seulement des patriciens, qui disposaient ainsi d'une arme puissante de domination contre les plébéiens.

Mais les castes ou classes inférieures, l'ensemble des membres composant la tribu vaincue, prennent peu à peu conscience de leur force ; d'ailleurs, dès que ces membres se sont adaptés, dans une certaine mesure, au nouveau milieu de sujétion produit par la conquête, ils ne tardent pas à se rendre compte que ce milieu est insuffisant pour donner satisfaction à leurs nécessités ; ils remarquent combien est étroite la sphère d'action du droit que, dans leurs différends avec leurs maîtres, ils ont pu connaître ; ils comprennent que ces derniers occupent une situation privilégiée ; et alors, ils luttent par tous les moyens possibles jusqu'à ce qu'ils aient obtenu la modification du milieu et des conditions de vie, jusqu'à ce qu'ils aient réussi à faire entrer, à titre de garantie, cette modification dans un document légal public, connu de tous et égal pour tous. Nous trouvons un éloquent exemple de cette persévérance dans la longue lutte des plébéiens contre les patriciens de Rome, dans la retraite des premiers sur le mont Aventin et dans la publication du Code des douze Tables (2). A partir de ce moment, les opprimés continuent sans se décourager, à protester contre l'inégalité ; et ils obtiennent ainsi toute une série de concessions qui représentent tout autant de conquêtes du droit

(1) Vadala-Papale : *Op. cit.* pag. 15.

(2) La valeur de ce Code « ne consiste pas en ce qu'il implique une classification symétrique, une certaine pureté et une certaine clarté dans l'expression ; elle réside dans la publicité et dans la connaissance donnée à tous les citoyens de ce qui devait et de ce qui ne devait pas se faire ». (Vadala-Papale : *Op. cit.* p. 28).

terrestre humain, sur le droit divin, et qui trouvent leurs plus solides garanties dans la loi. Dans ce sens, celle-ci est un véritable instrument de progrès et même l'instrument le plus parfait. La loi, dès lors, n'est plus « une tradition sainte, *mos* ; c'est un simple texte, *lex* : et comme ce qui l'a faite, c'est la volonté des hommes, cette même volonté peut la changer. D'ailleurs, la loi qui était auparavant une partie de la religion et le patrimoine des familles sacrées, fut bientôt la propriété commune de tous les citoyens » (1). Le contenu de la loi fut formé principalement par les coutumes qui étaient en vigueur parmi le peuple et qui gouvernaient sa vie (2) ; mais ces coutumes n'avaient plus le cachet religieux qu'elles avaient auparavant, lorsqu'on supposait qu'elles représentaient la volonté des ancêtres ; elles ne furent pas davantage invariables ; elles étaient au contraire, continuellement en voie de changement. L'élément populaire, humain, du droit commence ainsi à acquérir une grande influence ; les anciens vaincus secouent peu à peu leur état de servitude, acquièrent des positions, conquièrent des prérogatives qui auparavant leur étaient refusées, participent à la fonction législative et au gouvernement (3) ; ce que nous appelons aujourd'hui, avec l'école historique, « conscience nationale », commence à prendre consistance, à se constituer en créatrice unique de coutumes nouvelles qui progressivement jettent la loi par terre, à instituer des orga-

(1) Fustel de Coulanges : *La cité antique*. Livre IV. Ch. VIII, pag. 365, cité par Vadala-Papale, *Op. cit.* pag. 16.

(2) « Il y a de nombreuses preuves établissant que, dans les idées primitives, les pouvoirs législatif et judiciaire n'en formaient qu'un seul, et que légiférer *ne signifiait pas innover* dans le droit établi. Aujourd'hui on admet que le législateur innove toujours et le juge jamais. Anciennement, on ne considérait pas que nécessairement le législateur dût innover, pas plus d'ailleurs que le juge ; au contraire la mission du premier *se bornait dans la plupart des cas à faire connaître le droit ou la coutume préexistante*. Il n'est pas possible de déterminer le nombre de lois nouvelles qui entrèrent dans la Constitution de Solon, dans les Douze Tables, dans les lois d'Alfred et Canut, ou dans la Loi salique ; *mais toutes les probabilités font supposer qu'elles furent très peu nombreuses* ». (Sumner Maine : *Les institutions primitives*, trad. espagnole p. 29). « Les Douze Tables *se bornèrent à formuler par écrit les coutumes qui existaient chez le peuple romain* ». (Vadala-Papale : *Op. cit.* pag. 34).

(3) On n'a qu'à se souvenir, à titre d'exemple, de ce qui se produisit à Rome au sujet de la lutte séculaire des classes, et de la façon dont la plèbe acquit, grâce à un mouvement constamment progressif, avec la jouissance des mêmes droits que les praticiens et qui, au début, appartenaient exclusivement à ces derniers (*connubium, commercium*, etc), le droit d'entrer dans toutes les magistratures de la République.

nes chargés de s'enquérir des nécessités qui se produisent et de leur donner satisfaction (1).

Mais dans ce processus, comme dans tous les autres, on ne suit pas toujours une direction invariable dans le même sens ; c'est plutôt un processus qui se produit d'une manière rythmique. Les éléments sociaux qui avaient autrefois été soumis et auxquels on avait enlevé leurs privilèges, profitent de toutes les occasions qui se présentent à eux pour les acquérir de nouveau, sinon en totalité, du moins en partie ; les enthousiastes combattants des temps passés, au contraire, loin de poursuivre leurs aspirations, commencent à se considérer comme satisfaits de ce qu'ils ont obtenu ; ils perdent, en outre, leur confiance, parce que les conquêtes qu'ils ont faites ne leur ont pas procuré tous les avantages qu'ils en attendaient. Et ainsi, les deux mouvements convergeant vers le même but, on voit se reproduire à la fin, plus ou moins modifiée, la situation déjà lointaine et oubliée de tous où le droit s'identifiait avec la volonté du souverain et où cette volonté était l'unique source de la loi. La conscience nationale est devenue muette et *quod principi placuit legis habet vigorem*. Cette nouvelle situation où le droit tout entier vient d'en haut, où l'Etat s'identifie avec le souverain personnel, où les fonctions publiques et les autorités qui les exercent ont toutes leur source dans le souverain et sont établies par la volonté et pour le service du souverain, c'est celle que nous offrent l'Empire romain et les monarchies européennes du xve siècle et des siècles suivants. L'arrivée des Barbares et de la Révolution française signifient, à leur tour, en grande partie, une nouvelle revendication de la conscience populaire obscurcie et opprimée, et comme conséquence, une restauration partielle du concept du droit, de l'Etat, de la loi et des autorités comme institutions humaines, comme institutions d'origine populaire.

***

Des courtes explications que nous venons de fournir et à l'insuffisance desquelles il devra être suppléé par les connais-

(1) Prétéurs, tribunaux, jurisconsultes, qui élaborent, en leur qualité de représentants de l'organisme social de la conscience nationale, tout un droit nouveau, complètement différent de l'ancien et même parfois opposé à lui.

sances historiques du lecteur, il résulte que les autorités et les lois ont exercé sur l'évolution sociale une action, tantôt bienfaisante, tantôt nuisible, et ont servi, tantôt d'instruments de liberté, tantôt d'instruments de tyrannie.

En général la vérité est qu'à l'origine de la vie collective, au sein des unités sociales constituées par des individus qui se considéraient tous comme parents, et auxquels la solidarité et la coopération étaient imposées par la nécessité même — véritable produit spontané — les lois ne sont venues que fort tard, à la fin du processus évolutif, lorsque, dans l'intérieur du groupe même, s'était produite une certaine inégalité de condition entre les individus, une certaine distinction entre autorités et sujets, entre ceux qui exerçaient la puissance et ceux qui devaient obéir, Ici, la loi (ou ce qui en tenait lieu, l'ordre du chef, les décisions données par lui au nom de la divinité) engendra un état de sujétion inconnu jusque-là et qui fut, par cela même, une cause de maux. Mais elle produisit, même ici, quelques résultats avantageux. Grâce à elle, les éléments sociaux qui commençaient à se désagréger, parce qu'ils avaient perdu peu à peu leur force et ne se souvenaient plus de leur origine commune, purent rester compacts en un temps où la cohésion était grandement nécessaire pour maintenir l'intégrité du groupe et le défendre contre les attaques externes. De sorte que si, d'une part, la loi et l'autorité empêchèrent le libre jeu de l'activité individuelle, elles favorisèrent d'autre part, par cette gêne, l'intérêt commun.

Dans les groupes composés, au contraire, les ordres venus d'en haut, les lois, en tant que mandat émanant du supérieur, commencent à exister bientôt parce que, grâce à elles, on assure la prépondérance des dominateurs sur les dominés et l'exploitation parasitaire de ces derniers. Les lois sont, par suite, dès le début, des armes dont se servent les vainqueurs pour exercer leur tyrannie, et n'ont d'autre but que de créer des privilèges en faveur du petit nombre, au dépens du grand nombre. Mais, avec le temps, les vaincus établissent entre eux et avec les vainqueurs une multitude de relations nouvelles, qui produisent un grand nombre de coutumes; et ces coutumes on ne les considère pas comme venues d'une autorité supérieure et à titre de concession gracieuse, mais comme le

prix des luttes journalières de la vie. Et, en outre, bien qu'elles se meuvent en dehors de l'ordre légal, elles ne sont pas envisagées comme contraires à cet ordre ; elles semblent en harmonie avec lui ; elles paraissent même avoir besoin d'être protégées par lui, afin que, ni les personnes, ni les autorités ne puissent les méconnaître ou les violer. Les dispositions légales qui, dans la suite, sont édictées dans ce sens, sont une conquête de la conscience populaire, un instrument d'égalité juridique, une garantie de liberté pour les citoyens opprimés.

Dans les sociétés sorties de l'enfance et dans toutes celles qu'on qualifie de civilisées ou d'adultes, les fonctions de l'autorité et de la loi sont, de même qu'à l'origine, tantôt pour quelques-uns, bienfaisantes, tantôt, pour d'autres, préjudiciables. Au surplus, ces mêmes lois et ces mêmes autorités qui commencent par prêter un large concours au progrès finissent par le contrarier ou l'arrêter ; et, par contre, celles dont la création ou l'établissement ont marqué un retour en arrière, ont été un moyen d'oppression et, par suite ont été reçues avec hostilité, arrivent à la fin à se transformer en facteurs de progrès social et en défenseurs des libertés des citoyens.

Disons quelques mots de ces différents cas.

Il est fréquent que l'on invoque comme fondement des lois, des principes de raison et de justice absolue ; il est non moins fréquent que les citoyens réclament pour que les lois traduisent ces principes, et il peut arriver qu'ils viennent à croire qu'elles les traduisent réellement. Cependant, si l'on réfléchit un peu, on parvient à se convaincre que les lois ne sont qu'un simple phénomène social qui, comme tous les phénomènes, représente la résultante de la lutte d'un grand nombre de forces. Dans tout Etat, il existe toujours une multitude d'éléments (classes, castes, ordres, corporations, groupements religieux, politiques, industriels, commerciaux, etc. etc.) dont chacun cherche à atteindre un but différent (1). Autour de cet Etat, se

(1) « Quelque différents que soient ces groupes, un intérêt spécial les unit ou les sépare ; et la diversité de ces intérêts, c'est ce qui fait varier leur caractère : consanguinité, voisinage, langue, religion, possession de biens, entreprises exécutées en commun, expéditions militaires ou navales, défense de privilèges ou lutte contre les privilèges, etc. Les intérêts semblables sont les liens qui unissent chaque espèce de ces groupes contre les autres ; groupes qui alors, suivant les circonstances, prennent les noms de tribus, peuples, nations, classes, partis

réunissent un certain nombre d'individus, constituant une entité indépendante, quelque chose comme un Etat dans l'Etat.

Loin de considérer leurs intérêts respectifs comme solidaires et de croire, par suite, qu'en travaillant pour les autres, ils travaillent également pour eux-mêmes, ces éléments distincts prennent pour guide une conception maladroitement égoïste de ce qui leur est utile personnellement et s'imaginent que ce qui leur est utile ne peut que se trouver en contradiction avec ce qui est avantageux aux autres groupes. Et il est clair que, placés à un point de vue différent chacun d'eux doit forcément se représenter l'adaptation des êtres et des actes aux fins qu'il poursuit, c'est-à-dire la *justice*, d'une façon qui ne correspond pas à celle des autres. D'où naît une lutte implacable et incessante d'intérêts qui, comme toute lutte, a pour résultat de donner la victoire au plus fort, ou pour parler plus exactement, à celui qui a su le mieux tirer profit des armes qu'il avait à sa disposition pour vaincre son adversaire. Le vainqueur se constitue alors en législateur et impose sa volonté aux vaincus, sous forme de loi. Celle-ci représente, sans doute, la justice, l'adaptation : mais une justice ou une adaptation *relative* au point de vue des vainqueurs ; jamais une justice ou une adaptation relative au point de vue de *tous*, dominateurs et dominés, c'est-à-dire, une justice rationnelle et *absolue*. Aussi il arrive que, chacun érigeant en principe général, *en principe applicable à tous*, ce qui n'est qu'un principe particulier et personnel s'arroge le droit de définir le juste en soi. Les vainqueurs pensent et disent que la loi qu'ils ont faite correspond aux exigences de la justice rationnelle et absolue et qu'elle est comme celle-ci, immuable, infaillible, inattaquable; aussi poursuivent-ils et punissent-ils comme criminels ceux qui accomplissent ou cherchent à accomplir des actes qui peuvent être considérés comme attentatoires à cette loi. Au contraire les vaincus jugent, de leur côté, que la loi est pour eux un instrument d'oppression, puisqu'elle ne protège que les intérêts de la classe dominante et font entendre des plaintes, au

politiques, et qui sont les acteurs des luttes dont le récit constitue l'histoire ». (L. Gumplowicz : *Actions ou phénomènes*, page 7, extrait de la *Revue des Revues*. — La même idée se trouve développée dans tous les ouvrages sociologiques et politiques de l'auteur).

nom de la *justice absolue et éternelle*, contre les irritantes injustices qu'autorise la loi et qu'en son nom commettent ceux qui sont chargés de l'appliquer (1).

La situation légale créée est donc une situation privilégiée pour les éléments sociaux (ils le croient tout au moins) qui ont réussi à imposer leur domination aux autres ; mais c'est une situation violente, oppressive pour ceux qui ont été vaincus dans la lutte. Cependant ces derniers finissent peu à peu par s'y habituer ; les désagréments qu'elle leur cause sont de jour en jour moins grands et, peu à peu, les angles aigus s'arrondissent et disparaissent totalement ; la nécessité de l'emploi de la force de la part des vainqueurs devient progressivement moindre, parce que les vaincus qui, au début, se révoltaient contre l'accomplissement d'ordres venant de la loi, se sont accoutumés à en supporter le joug et sont arrivés à se persuader qu'elle leur sert d'aide et de protection (2) ; ce qui fait qu'ils en vien-

(1) Touchant ce que nous venons de dire relativement au processus de formation des lois et du jugement que se fait d'elles chaque élément social, il n'est pas nécessaire de fournir des preuves concrètes ; de quelque côté qu'on tourne son regard, on trouvera des preuves en grande abondance.

(2) Ce phénomène est très général dans toutes les manifestations de la vie. Les agriculteurs lient les plantes et les arbres de mille manières ; ils empêchent leur développement spontané, et sont, par conséquent, une cause de gêne pour leur liberté ; mais les plantes et les arbres se plient insensiblement au nouvel état, s'y habituent et finissent par le trouver naturel à tel point qu'au bout d'un certain temps, les liens peuvent se rompre sans qu'il y ait à craindre de voir disparaître le résultat que grâce à eux, on avait cherché à atteindre : l'union, donc, qui, au début était forcée, est devenue dans la suite en quelqué sorte volontaire ; et ce qui, tout d'abord était une activité forcée, imposée violemment par une force externe, s'est converti en une activité libre, exempte de toute contrainte, déterminée par la nature propre de l'arbre, par sa nouvelle et spéciale manière d'être. La même chose se passe en ce qui concerne les animaux : sauvages, à l'origine ils fuient l'homme comme l'un de leurs plus cruels ennemis ; mais lorsque l'homme s'empare d'eux, les soumet par la force et les emploie à son service, ils finissent par se domestiquer, par voir dans l'homme qui les dompte un protecteur, par trouver acceptable cette soumission et par la rechercher même, prêts à vivre ainsi comme dans leur propre élément. Et le même résultat se produit avec les hommes qui s'adaptent avec la plus grande facilité au milieu de soumission et d'exploitation dans lequel on les place et qui le considèrent comme l'unique milieu qui leur convienne. L'immense majorité des esclaves de tous les temps sont ceux qui ont protesté le moins souvent et avec le moins de force contre l'injustice de leur situation parce que, vivant au milieu de cette situation, ils se sont trouvés les plus mal placés pour ressentir la possibilité et la nécessité de respirer un autre air. Et tous, bien que plus rapidement les uns que les autres, nous nous adaptons, sous peine de succomber, à la nouvelle atmosphère de lois, d'institutions etc., dans laquelle on nous place ; et après l'avoir qualifiée d'injuste (non adéquate) et avoir supporté avec répugnance son injustice, nous finissons par avouer que notre situation est moins mauvaise que nous ne l'avions cru, et qu'avec un peu de souplesse, il nous est possible de vivre avec elle, d'une

nent à la considérer comme une condition indispensable à la vie et par croire que celle-ci serait impossible sans elle (1).

La contrainte, d'extérieure, est devenue intérieure, de mécanique est devenue morale, et la garantie que la loi sera obéie et exécutée, ne réside plus principalement dans la crainte du châtiment et dans la puissance des autorités, elle réside dans l'adhésion spontanée du sujet qui comprend que cette obéissance lui est profitable au lieu de lui être nuisible, comme il le croyait auparavant. Un pas encore dans ce processus, et l'exécution volontaire, fille de la délibération et du calcul plus ou moins réfléchis, se change en exécution volontaire déterminée par l'exercice répété, presque automatique, de la même action, c'est-à-dire par l'habitude ; l'exécution guidée par l'intelligence et la réflexion devient l'exécution guidée par l'affection et le sentiment (2). Tout bien considéré, les individus auxquels on a imposé la contrainte des lois perdent assurément en liberté et en indépendance, mais en liberté et en indépendance que nous pouvons appeler sauvages ; en échange ils gagnent en liberté et en indépendance sociales, en ce sens que la limitation produit chez eux des avantages dont ils ne pourraient pas jouir sans elle, avantages résultant de la solidarité et de la coopération forcée dans laquelle vivent les associés. En réalité, il est difficile de dire ce qui est préférable, ou bien continuer à vivre sans loi, c'est-à-dire sans d'autre règle de conduite que sa discrétion ou sa force, et laisser l'évolution

façon assez supportable (Voir également, touchant ce point particulier Novicow : *Les luttes entre sociétés humaines et leurs phases successives*. Paris. 1893. Liv. II, Ch. 1, pag. 60-63).

(1) Voir les observations qu'à ce sujet présente M. Hauriou : *Le progrès comme forme du bien* dans la *Réforme sociale* V, 1896, pag. 163 et suiv.

(2) Par là, nous ne faisons que constater un fait ; nous ne résolvons pas le grave problème — que nous ne discutons pas en ce moment — qui a trait à la question de savoir si faire le bien par instinct ou par habitude, être bon et vertueux par nécessité organique, automatiquement est une chose meilleure ou plus mauvaise que de faire le bien et d'être vertueux par réflexion. Novicow, par exemple, pour lequel le progrès consiste à augmenter le penchant instinctif et machinal, parce que, de cette manière, on agit beaucoup plus rapidement qu'avec l'autre moyen, adopte le premier système (*Loc. cit.*) ; Guyau, au contraire, préfère le second, parce que, d'après lui, (*Esquisse d'une morale sans obligation ni sanction*, Paris, 1885), le progrès humain et moral consiste à détruire les instincts et à transformer tous les actes en actes rationnels, en actes fils de la réflexion, du jugement délibéré. M. Costa me paraît incliner du côté de la première solution ; tout au moins c'est ce qui semble résulter de sa théorie sur l'habitude (dans son livre *Théorie du fait juridique* (en esp.).

suivre, pour ainsi parler, son cours naturel ou bien adopter avec la loi un autre état de choses dans lequel on introduit, comme facteur social, l'œuvre intéressée et égoïste de l'homme (1).

Il convient de faire encore ici une autre remarque touchant la valeur et la fonction de la loi pour les dominateurs et les dominés : c'est celle qui est relative à l'intervention, qui a lieu en cette matière comme partout, d'éléments avec lesquels on peut compter dans la pratique. L'intelligence de l'homme est si pauvre, sa connaissance du monde et ses énergies sont si faibles que c'est à peine s'il peut prévoir quelques-uns des résultats les plus immédiats que peuvent produire ses actes. La prévision d'une grande partie des effets qui vont dériver de sa conduite, spécialement des effets quelque peu éloignés et surtout de ceux qui sont les plus éloignés, est pour lui une chose presque impossible. On agit et on ignore quelles seront dans la suite les conséquences de l'action qu'on accomplit. Si les facteurs qui interviennent dans la vie étaient peu nombreux, et si leur action se manifestait toujours d'une manière uniforme, il ne serait pas difficile de prévoir l'avenir et, par suite, de le diriger. Mais ces facteurs, principalement ceux de l'évolution sociale, sont innombrables et leur combinaison et leurs entrelacements, infinis ; lorsqu'on croit avoir pris toutes les mesures nécessaires pour produire ou empêcher de se produire un certain résultat, voilà que diverses causes sur l'existence ou la possibilité desquelles nous n'avions pas compté

(1) Nous avons déjà dit que les choses, les actes, les situations ne sont ni bonnes, ni mauvaises. ni meilleures. ni pires, ni en avance, ni en retard *en soi*, c'est-à-dire pour tous et toujours ; ils le sont uniquement pour quelques-uns dans certains cas et à certains points de vue. Les conditions de la vie sociale actuelle, résultat d'une infinité de causes qui ont poussé l'évolution dans un sens donné, sont bonnes ou mauvaises, civilisées ou barbares, suivant qu'elles sont appréciées par tel ou tel, dans tel ou tel cas ; et quelqu'un pourra t-il dire qu'elles sont absolument bonnes ou mauvaises pour tout et pour tous, sans qu'il puisse en exister d'autres meilleures ou pires ? Peut-il, pourra-t-il affirmer que, si l'évolution sociale avait marché — comme cela aurait fort bien pu arriver — par des chemins autres que celui qu'elle a suivis, nous serions meilleurs ou plus mauvais que nous ne sommes ? Par exemple, la conquête romaine, l'invasion arabe, le règne des Rois Catholiques, ont-ils été un bien ou un mal pour l'Espagne ? Si ces événements n'avaient pas eu lieu, que serait aujourd'hui l'Espagne ? Serait-elle une nation indépendante ou non ? Les Espagnols vivraient-ils dans des conditions sociales meilleures ou plus mauvaises que celles dans lesquelles ils vivent actuellement ?

viennent se placer en travers de notre chemin et renverser tous nos projets (1).

Lorsqu'un homme poursuit telle ou telle fin, par exemple lorsqu'il veut assurer la prépondérance d'une classe sociale sur les autres, il prend ses mesures ; mais comme il ne peut pas prévoir toutes les éventualités de l'avenir, il se trouve souvent que les lois qu'il a édictées produisent un effet différent de celui qu'il cherchait, parfois même un effet entièrement opposé. Et il arrive que la loi la plus tyrannique produit presque nécessairement quelque résultat utile pour ceux contre lesqules elle était dirigée. Au surplus, il est impossible qu'un état social quelconque soit institué de telle sorte que toutes, absolument toutes les conditions qui le constituent soient avantageuses pour une partie de la population et désavantageuses pour les autres. Si'l en était ainsi, la vie deviendrait impossible pour ces dernières. La vérité est que les dominateurs disposent les choses pour les faire servir à leur propre intérêt, dans la mesure du possible, c'est-à-dire dans une certaine limite ; mais, en dehors de cette limite, ils font aux dominés certaines concessions qui sont autant de causes de gêne qu'ils imposent à leur activité. Et cela est la conséquence de leur propre égoïsme, non de leur propre générosité. Le rapport parasitaire ne peut jamais être assez complet pour que le parasite rende absolument impossible la vie de sa victime; si les choses se passaient ainsi le parasite lui-même en souffrirait ; par suite, il est obligé de laisser une certaine indépendance, une certaine sphère de mouvement libre à sa victime, et même de la protéger pour mieux l'exploiter (2). De cette manière, le

(1) Sur l'influence de l'*inconscient* sur l'évolution sociale, voir VADALA-PAPALE : *L'inconscient et le conscient dans le processus évolutif de la vie sociale et du droit* (en ital.), Bologne, 1895, et les auteurs qui y sont cités.

(2) Plus les parasites sont intelligents, et mieux ils traitent, dans leur propre intérêt, leurs victimes : les agriculteurs, les éleveurs de bestiaux, les maîtres d'esclaves, les grands *impresarios* industriels, etc., sont parvenus peu à peu à se convaincre qu'ils gagnent d'autant plus qu'ils se conduisent plus humainement envers leurs victimes ; par exemple, tandis que les entrepreneurs ou patrons à courte vue pensent que leur intérêt leur conseille de payer de maigres salaires à leurs ouvriers, les patrons intelligents savent, au contraire, qu'en ce moment les avantages qu'ils retirent de leurs entreprises sont d'autant plus grands que les salaires sont plus élevés et que les ouvriers peuvent mieux se nourrir. La vie sociale tout entière, depuis ses manifestations les plus humbles jusqu'à ses manifestations les plus élevées, peut être considérée comme un immense théâtre de rapports parasitaires, en tant que tous nous vivons en com-

parasitisme pur, matériel, celui dans lequel la victime ne reçoit, de la part du parasite aucun équivalent en échange du bienfait que celui-ci reçoit d'elle, se transforme en mutualisme ou en parasitisme réciproque, bilatéral, comportant des services mutuels. Le mutualisme est un principe inégal, parce que le dominant reçoit beaucoup et donne peu ; mais, avec le temps, l'égalité finit par se produire. Et alors, on peut dire que les lois, qui commencèrent par être un instrument d'inégalité, de domination et de tyrannie et qui défendirent uniquement les intérêts égoïstes des uns, sont venues se mettre au service des intérêts généraux, des intérêts de tous, ou du plus grand nombre et se sont constituées les protectrices de la justice et de l'égalité (relatives).

***

Du primitif rapport de domination engendré par la lutte et qui n'est qu'un rapport de fait sans autre fondement que la force brutale, naît lentement l'idée du rapport juridique d'autorité. L'habitude de voir pendant un certain temps les choses se passer d'une certaine manière, et de vivre dans une situation réelle déterminée, fait qu'on oublie peu à peu la façon dont cette situation s'est établie et qu'on la considère de jour en jour comme moins violente et moins dure. D'ailleurs, les bienfaits que tous, les uns plus, les autres moins, obtiennent d'elle, font oublier son illégitimité d'origine et la transforment en une situation légitime (1) ; car les opprimés ont peur de perdre ces bienfaits, si cette situation vient à disparaître. Le simple

munion plus ou moins intime les uns avec les autres ; et que tous nous vivons du produit du travail, les uns des autres ; et, par suite, ce qu'on doit rechercher — c'est en cela précisément que consiste le progrès social considéré sous une de ses faces — c'est de trouver un moyen d'exploiter le prochain (utiliser ses services), qui présente le plus grand nombre d'avantages possible pour lui et pour tous, ou, ce qui revient au même, trouver la forme la plus adéquate de la coopération sociale.

(1) C'est sur cela précisément que s'appuient certains pour justifier l'exercice de la souveraineté de la part de ceux qui la détiennent et qui gouvernent bien. Considérant la souveraineté comme une chose quelconque susceptible d'appropriation particulière et capable de s'acquérir et de se perdre par les mêmes moyens qui permettent d'acquérir ou de perdre la propriété des choses conformément aux prescriptions du Code civil, calqué sur le droit romain (occupation, tradition, donation, succession, etc.), ils disent que la simple possession *de fait* peut se convertir en possession *de droit* et en propriété juridique, grâce à l'action du temps et l'exercice rationnel et juste de la souveraineté entre les mains de ceux qui la détiennent.

fait que certains individus occupent une situation supérieure par rapport à d'autres et qu'ils peuvent commander à ces derniers, se transforme en un droit qui est réclamé par les premiers et reconnu par les seconds. L'autorité est donc un droit qui appartient à celui qui l'exerce et est établi à son profit exclusif. A l'origine, le pouvoir du père sur ses enfants, du mari sur sa femme, du maître sur ses esclaves, du patron sur ses clients, du chef sur ses sujets, du seigneur féodal sur ceux qui lui sont soumis, du maître sur ses serviteurs..., est un droit, une *domination* (*dominus*, seigneur) qui appartient à la personne qui l'exerce, et en échange duquel elle n'est tenue d'aucun devoir envers ceux sur lesquels elle l'exerce. La pratique ou exercice de tels droits n'avait d'autre limite que la volonté de ceux qu'ils détenaient. Mais on ne tarda pas à voir paraître l'idée bien confuse et bien faible, il est vrai, suivant laquelle l'autorité, en même temps qu'elle favorise celui qui l'exerce, favorise également dans une certaine mesure celui sur qui elle pèse ; et alors le concept de l'autorité, comme pur droit, commence à accompagner le concept de l'autorité comme devoir et fonction, ce qui fait qu'il se produit, l'une après l'autre, une multitude de limitations à l'exercice de cette autorité. La *patria potestas*, la *manus*, la puissance du maître, la puissance des rois et de leurs délégués, toutes les manifesfestations de l'autorité commencent à revêtir un certain caractère de protection des faibles et des nécessiteux et par la même occasion, à se laisser envisager comme des droits appartenant à ces derniers. Le double caractère de droit et d'obligation, de commandement et de protection, dont la prépondérance a appartenu tantôt à l'un, tantôt à l'autre, est l'apanage, dans toute l'histoire, de l'autorité ; et c'est là, on peut le dire, l'état dans lequel nous nous trouvons aujourd'hui, avec tendance, de la part de l'évolution, à se poursuivre dans un sens qui permette à l'idée d'autorité de prendre de l'extension en tant que fonction et devoir et de perdre du terrain, en tant que droit (1).

(1) La raison qui fait que l'autorité est de plus en plus clairement et catégoriquement comme une fonction et un devoir et non comme un droit appartenant à celui qui l'exerce, c'est que tous ceux qui accomplissent une mission dans l'Etat, depuis le monarque jusqu'au derniers des employés, sont appelés fréquemment « *fonctionnaires* » et « *serviteurs* » de la communauté. C'est pour cela qu'on

C'est seulement leur caractère de fonction qui justifie l'existence de l'autorité et de la loi et qui assure leur maintien. Il est certain que l'une aussi bien que l'autre ne cherchent, comme nous l'avons dit, qu'à obtenir l'utilité des dominateurs ; mais il arrive qu'en agissant ainsi, et sans le vouloir, on obtient également l'utilité des dominés. Jusqu'à ce jour, les hommes ont été, et ils le sont encore, si peu intelligents ; leur regard intellectuel embrasse un horizon si peu étendu, que c'est à peine s'ils sont capables d'apercevoir les rapports existant entre les choses qui sont le plus à leur portée, bien loin de pouvoir distinguer clairement, pas même de deviner, ceux qui existent entre les choses un peu éloignées. A ce point de vue, la vie sociale est presque entièrement un produit du hasard, de l'imprévu. Le mobile des actions de chaque individu, c'est l'égoïsme ; mais un égoïsme étroit qui a pour fondement la contradiction entre l'intérêt personnel et l'intérêt d'autrui, non un égoïsme large qui prend pour base la communion et l'harmonie de tous les intérêts.

D'où il résulterait que, s'il ne se trouvait personne pour mettre un frein aux égoïsmes particuliers, la vie sociale serait dans bien des cas une lutte constante, un véritable *bellum omnium contrà omnes*. Mais heureusement la loi et l'autorité sont là précisément prêts à jouer le rôle d'un agglutinant, à produire la cohésion sociale, à imposer obligatoirement la coopération de tous au bien commun (1). Bien que ceux-là même qui détiennent le pouvoir ne se proposent de l'exercer

demande aux autorités de rechercher le bien commun, et non leur bien propre ; c'est pour cela que de jour en jour, on impose de plus larges limitations légales à l'exercice des pouvoirs ; c'est pour cela qu'on fait usage du droit de résistance, de protestation, de manifestation contre les lois qui sont réputées injustes (contraires au bien commun) et contre les ordres arbitraires de toute sorte émanant des autorités ; c'est pour cela que tous ceux qui se trouvent faibles ou qui se croient victimes d'une injustice, demandent aux pouvoirs publics protection dans leur faiblesse ou réparation de cette injustice.

(2) Telle est la conception courante du droit, de l'Etat, de l'autorité et de leur mission respective ; telle est la conception de toute l'école du droit naturel et du contrat social depuis Grotius jusqu'à Kant et ses continuateurs ; la conception de Spencer et de bien d'autres positivistes modernes ; la conception de tous les partisans de l'individualisme. Pour tous les auteurs, le droit dont l'unique expression se trouve dans la loi et dont les organes uniques sont les pouvoirs et les autorités qui l'édictent et la font exécuter, est une force purement extérieure, négative qui empêche la lutte entre les individus et rend possible l'existence sociale. Mais il leur arrive ce qui arrive à bien d'autres, de considérer comme constituant l'*essence* du droit ce qui n'est qu'un *accident* de sa formation.

que dans leur propre intérêt exclusif, ils agissent néanmoins, sans le vouloir, dans l'intérêt général (1). Les exemples que l'on pourrait citer à l'appui de ce fait sont nombreux. Prenons, par exemple, les impôts. Il est hors de doute qu'une partie considérable de ces impôts sert dans les Etats modernes, comme elle a servi dans les Etats anciens, à donner satisfaction aux nécessités personnelles et privées de ceux qui commandent, à contenter leurs caprices égoïstes. Cette partie des impôts a été et est en raison directe du degré de puissance et de despotisme des dominateurs, de l'antagonisme des divers éléments et des diverses classes sociales, de l'idée qui veut que l'Etat soit une chose dont la propriété est dévolue à celui qui est à la tête du pouvoir (2) ; elle est en raison inverse du développement mental de l'humanité, de la civilisation, de la conscience de la solidarité, et, par conséquent, de la coopération, réalisées d'une manière volontaire par les individus. Mais une autre partie des impôts, bien peu importante au début, plus importante dans la suite, a été appliquée et est appliquée à la satisfaction des nécessités collectives. En compensation du tribut qu'ils paient, les sujets obtiennent, avec le temps, de celui ou de ceux qui reçoivent, quelque protection

(1) Voir, au sujet de ce point particulier, les observations que présente Novicow dans son ouvrage déjà cité : *Les luttes entre les sociétés humaines et leurs phases successives*. Paris, 1893, Liv. III, Ch. VIII, § II, pag. 405 et suiv.

(2) Ne parlons pas du temps où les monarques, tout en étant les maîtres et seigneurs de la vie et des biens de leurs sujets considérés individuellement — relation de maître à esclave — se considéraient comme les propriétaires de tout le territoire qu'ils gouvernaient et qu'ils répartissaient entre leurs enfants et d'autres personnes par succession, donation, dot, etc., et envisageaient les fonctions publiques comme des objets dépendant de leur patrimoine, qu'ils pouvaient vendre comme toute autre chose ou donner à titre de récompense à leurs protégés. Aujourd'hui, même sous un gouvernement constitutionnel, alors que, dit-on, on ne recherche que le bien public et le triomphe de l'égalité, de la justice et de la loi, les autorités suprêmes n'agissent pas autrement qu'elles ne le faisaient aux époques d'absolutisme et de pouvoir personnel : les partis luttent simplement pour conquérir le droit de gouverner et s'en servir comme d'un objet d'exploitation ; et lorsqu'ils ont atteint leur but, ils révoquent les fonctionnaires qui ne leur sont pas favorables, placent *leurs partisans*, distribuent des crédits aux personnes qui leur ont fait obtenir ou peuvent leur faire obtenir certaines faveurs, créent de nouveaux emplois pour les amis ; et en un mot, ils s'emparent du budget et partagent entre eux les sommes qui figurent aux recettes, sans se soucier du bien public, qu'ils invoquent toutefois pour parvenir à leurs fins. Autrefois, les charges publiques étaient des offices qui dépendaient de la couronne ; aujourd'hui, ce sont des offices qui dépendent des ministres ; et les impôts sont maintenant, pouvons-nous dire, des droits appartenant à ces derniers, de même qu'autrefois ils appartenaient aux rois et aux seigneurs féodaux.

qui, ayant à l'origine le caractère d'un acte gracieux, finit par apparaître comme obligatoire. Au surplus, ceux qui prélèvent les impôts, pour donner à ces derniers une certaine apparence de justification et pour pouvoir contraindre les réfractaires à les payer, prétendent destiner l'argent à des services publics (1) ; et ainsi ils indiquent le véritable chemin qu'il faut suivre, en faisant passer l'intérêt général avant l'intérêt particulier, ou, pour mieux dire, en recherchant ce dernier comme résultat de l'intérêt général. Et là est un des indéniables bienfaits que procurent les lois et les autorités ou, ce qui revient au même, la contrainte.

Sans sortir de cette question des impôts, il est à remarquer que les individus, à cause précisément de leur faible développement psychique, de leur faible aptitude à s'élever jusqu'à des conceptions générales et de la faculté très limitée qu'ils ont de pouvoir bien lire dans l'avenir en prévoyant d'avance le cours des événements, ne se dépouillent pas volontiers d'une partie de leur avoir, bien qu'on leur dise qu'en échange ils recevront plus tard et de mille manières cent fois plus qu'ils n'auront donné. Comme ils ne voient pas la réalisation immédiate de ces promesses, ils n'y croient pas. Aussi, toutes les

(1) Et même les dépenses qui sont occasionnées par le maintien du faste et de la « splendeur » externe de ceux qui exercent quelque autorité (monarques, évêques, etc), on dit que ce sont des dépenses employées dans l'intérêt général, parce que, sans elles, l'autorité ne se présenterait pas aux yeux de la multitude environnée de tout le prestige dont elle a besoin pour être respectable et respectée. Cette considération, qui, jusqu'à un certain point, est exacte, prouve bien clairement que nous sommes encore aux débuts de la civilisation, puisque nous nous attachons de préférence, non pas à la substance des choses, mais bien à leurs apparences extérieures, au ritualisme, ce qui a lieu chez tous les peuples primitifs ; nous vénérons le symbole, non la chose symbolisée, et nous attribuons le caractère d'utilité publique à des dépenses qui, loin d'être utiles, sont certainement nuisibles. Après tout, le prétexte qu'on allègue pour justifier la perception des impôts est un signe de changement, de progrès, si l'on aime mieux ; un signe qui indique que la forme de la contrainte employée pour tenir les sujets dans la soumission. a cessé d'être violente pour paraître rationnelle, qu'elle a cessé d'être une contrainte physique pour devenir une contrainte psychique. Et il y a là, suivant Ferrero – et il est possible qu'il ne se trompe pas — « un grand progrès moral. L'ouvrier se dirige aujourd'hui vers l'atelier ou l'usine pour y être exploité, sans que nul ne l'y contraigne, comme cela se produisait pour l'esclave de l'antiquité, à l'aide de la force brutale, parce qu'il se trouve simplement en présence de ce dilemne, ou mourir de faim ou travailler pour un patron ; et cet état de choses, bien qu'en soi il soit bien peu encourageant, représente cependant un immense progrès pour tous ; car il a pour signification un adoucissement général des mœurs qui profite aux exploités eux-mêmes.... » (Ferrero : *L'Europe jeune* (en ital.), 1897, Milan, pag. 393-394).

fois qu'ils peuvent, ils refusent, ils se dispensent même par la fraude, de payer les cotes qui sont mises à leur charge. Les impôts qu'ils acquittent avec le moins de répugnance, ce sont ceux qui sont destinées à des services dont l'utilité ne saurait être douteuse et tardive, par exemple, ceux qui ont pour objet la construction de routes et autres travaux publics (1). Si on leur laissait une entière liberté, ils paieraient probablement ces cotes ; mais ils s'abstiendraient de payer les autres, consacrées à des fins de moralité, d'instruction, de bienfaisance. etc., c'est-à-dire à des fins dont les effets utiles ne sont pas palpables, tout au moins d'une manière directe et immédiate.

S'il n'existait ni lois, ni autorités qui, bien que par des mobiles en grande partie égoïstes, obligeassent les individus à faire ce qu'ils ne veulent pas faire volontairement, les fins dont il vient d'être question ne seraient pas atteintes, et tous les associés en souffriraient, en commençant par ceux qu'on doit contraindre et dont la liberté (sauvage) reçoit une limitation. Au contraire, grâce à l'autorité et à la loi, les associés pratiquent malgré eux ce qui leur est utile, paient les cotes destinées à des dépenses qu'ils jugent inutiles, en attendant que, avec le temps, ils obtiennent, en retour, des services et des bienfaits provenant de ces cotes. A la fin, ces dernières passent dans la catégorie des impôts payés volontairement, dans la conviction intime qu'ils sont utiles, conviction renforcée par l'habitude que la même imposition obligatoire qui a a été mise à leur charge, a fait naître chez eux. Dans ce cas, on peut dire que la mission de la loi et de l'autorité est remplie, et il n'y aurait pas grand inconvénient à les faire disparaître.

Les réflexions que nous venons de faire touchant les impôts

(1) Là où ce phénomène se montre en toute évidence, c'est dans la vie municipale (mais la même chose se passe exactement dans la vie nationale) : les habitants de la commune acquittent de bon gré les prestations personnelles ou pécuniaires, lorsqu'il s'agit de la défense des intérêts « matériels » de la localité (entretien des chemins et des rues, police urbaine, promenades, jardins, futaies, ponts, etc., etc.) ; et ils ne font pas d'opposition si la presque totalité des ressources du budget municipal est employée à des services de ce genre ; mais, en échange, ils considèrent comme superflue et inutile toute dépense qui tend à favoriser les intérêts « moraux » et à préparer un milieu meilleur que celui d'aujourd'hui aux générations de demain (établissements et institutions en faveur des enfants, des malheureux, des faibles et des opprimés).

sont parfaitement applicables à une infinité d'autres questions : instruction publique (1), hygiène (2), bienfaisance (3), question ouvrière (4) et bien d'autres (5). Ici, l'intervention de

(1) L'Etat impose l'enseignement obligatoire parce que les personnes auxquelles cet enseignement s'adresse, ne savent pas apprécier les bienfaits qu'il apporte avec lui, ou bien parce qu'elles les considèrent comme si faibles qu'ils doivent céder le pas à d'autres de plus grande importance : par exemple, les parents, grâce à un de ces calculs profondément égoïstes dont nous avons parlé plus haut, préfèrent le résultat immédiat du salaire minime gagné par leur enfant en bas âge, au résultat un peu plus lointain et par suite, moins appréciable, de la part de l'homme imprévoyant, de l'éducation intellectuelle et physique de leurs fils.

(2) C'est en vertu de ce principe qu'on doit imposer et justifier la vaccine obligatoire, la prohibition du mariage à ceux qui sont affectés de certaines maladies, la propreté obligatoire du corps, l'hygiène obligatoire des habitations, des écoles, des ateliers, des bureaux, etc.

(3) Réclusion, éducation et placement forcé des enfants abandonnés dans des établissements *ad hoc* ou dans des familles rétribuées pour cela ; amélioration forcée des enfants ou des adultes coupables ; assujettissement des vagabonds et des mendiants de profession à un travail obligatoire, etc., etc. C'est ainsi que les lois relatives à la protection de l'enfance abandonnée ou maltraitée, à la condamnation conditionnelle, etc., qui ont été accueillies avec méfiance ou hostilité dans les pays où elles ont été promulguées (France, Autriche, Belgique, Angleterre, etc.), sont acceptées favorablement par un grand nombre de personnes, depuis qu'on a pu se rendre compte des bons résultats qu'elles produisent. Malgré cela, il s'écoulera encore beaucoup de temps avant que l'idée de ces bienfaits pénètre dans la conscience de tout le monde ; aussi, les plus avisés sont-ils ceux qui paient de bon gré les cotes qui ont pour objet de permettre d'arriver à ces fins. En Belgique où les institutions de prévoyance sont répandues et où, d'après l'opinion des gens compétents, elles produisent de si bons résultats, les municipalités opposent encore une grande résistance au paiement des impôts mis à leur charge (Voir *Revue pénitentiaire*, XX, 1896 : *Les prisons de Belgique*, par J. Drioux, pag. 49). La même chose se passe en Prusse pour l'entretien des maisons de secours. (Voir *Revue pénitentiaire*, XX, 1896, pag. 82-93).

(4) Bien des mesures qui, dans les Etats modernes, sont prises par la loi pour résoudre cette question, répugnent actuellement aux patrons et même aux ouvriers (fixation d'un minimum de salaire, fixation de la journée de travail, prohibition et réglementation du travail des femmes et des enfants, hygiène des usines et ateliers, inspection du travail par les représentants de l'Etat, assurance obligatoire, etc., etc.) parce qu'ils les considèrent comme attentatoires à la liberté individuelle. Mais, avec le temps, les uns et les autres se convaincront, à la vue des résultats produits — comme cela se passe déjà dans certains pays où ont été adoptés les forts salaires et la réduction des heures de travail — que ces mesures sont profitables à tous et que leur liberté se trouve mieux garantie qu'avant. Les syndicats professionnels, grâce auxquels les ouvriers peuvent mieux se défendre contre les abus et les excès de pouvoir des patrons, en rendant les contrats de travail, passés avec ces derniers, collectifs et non plus individuels, ont besoin, pour commencer, d'être obligatoires, et d'être imposés en attendant que les ouvriers eux-mêmes reconnaissent les bienfaits qu'ils leur procurent et s'associent volontairement, cherchant dans l'association leur intérêt. (Voir la *Riforma sociale*, V, 1896, pag. 375 et suiv).

(5) Le traitement traditionnel de la criminalité devra être mis à la charge de l'Etat, avant que les citoyens le pratiquent librement et spontanément. Ici, comme en bien d'autres matières, si l'on confie l'emploi des moyens rationnels à l'initiative privée et à la coopération altruiste, les bons résultats qui doivent résulter de cet emploi, finiront bien par se faire sentir ; mais ils se feront sentir bien plus tardivement. Les réformes pénales, comme toute réforme sociale, sont

l'Etat, c'est-à-dire de la loi et de ses représentants est une intervention profitable, parce qu'elle accomplit une œuvre de protection. mais comme toute protection ou tutelle, elle doit être purement transitoire (1). La loi et les autorités jouent ici le rôle d'intermédiaire (2) afin de pousser les individus à faire,

préconisées et réclamées par un certain nombre de personnes qui ont tourné leur réflexion vers cet ordre de choses et ont vu les défauts qui caractérisent la situation actuelle comme elles ont deviné les maux qui résulteraient du maintien du *statu quo*. Si les pouvoirs publics ne se decident pas à resoudre ces problèmes et en abandonnent la solution à l'action des particuliers, ceux-ci resteront bien longtemps sans se rendre compte de l'utilité de ces réformes ; et la raison en est que la plupart des hommes ne songent même pas à cette question et s'abandonnent commodément à leur inertie mentale. Aussi l'opinion publique ne se prononcera-t-elle que très tardivement en faveur de ces réformes ; et les bienfaits qu'on aurait pu en attendre se produiront bien plus tard que si un gouvernement avisé et entreprenant les avait prises à sa charge et s'était résolument et franchement mis à l'œuvre pour ne les abandonner qu'après les avoir réalisées. On doit faire du bien aux faibles, même en employant la force et en agissant contre leur volonté (Voir Novicow *Op. cit*, IV, Ch. VII, § III, pag, 629-630). Dans le *Réformatoire d'Elmira*, par exemple, toute l'éducation, tant physique qu'intellectuelle, professionnelle ou technique, est obligatoire ; et ce régime produit d'excellents résultats, car il fait naître parmi les reclus des habitudes qu'ils n'avaient pas auparavant ; et on sait que l'habitude constitue plus qu'une seconde nature, toute la nature. (Voir les *Year Books* du « Réformatoire », principalement celui de 1895, pag. 45, 51, 5[illegible].— Voir également mon étude sur le *Réformatoire d'Elmira* (en esp.), publié dans *L'Espagna moderna*, 1898. — Consulter aussi Costa : *Théorie du fait juridique* (en esp.), § 43, pag. 372)

(1) Les tutelles sont un bien et constituent une fonction utile, mais dans le cas seulement où elles sont nécessaires. Toutes les tutelles *perpétuelles* qui ont existé dans le cours de l'histoire (tutelle perpétuelle des femmes, des esclaves, des serfs, des personnes morales ou sociales, considérées comme mineures à cause de leur propre nature, des colonies, etc.) ont disparu graduellement ; et celles qui existent encore doivent disparaître. Maintenant, on ne doit pas oublier que l'Etat est considéré, avec Romagnosi, comme une *grande tutelle*.

Ici, comme lorsqu'il s'agit de l'intervention opportune dans la direction sociale, le législateur et l'homme politique peuvent et doivent se retirer en temps utile et laisser la société se gouverner elle-même lorsqu'elle en est capable. Le véritable homme d'Etat est celui qei se conduit comme un tuteur de peuples ; celui qui, se trouvant en avance sur son époque, sait imprimer à la société dont il fait partie un mouvement qui ne se serait pas produit spontanément ; celui qui réveille ses énergies somnolentes, alors même que, pour cela, il devra agir autoritairement et à la façon d'un dictateur. Mais, en même temps, l'homme d'Etat, dès qu'il a donné cette impulsion, doit avoir assez de prudence et de tact pour se cacher et disparaître au lieu de s'obstiner à exercer une fonction qui n'est plus dans son rôle et que d'autres accompliront mieux que lui. Aucune autre tutelle n'a pas davantage de raison d'être lorsqu'elle n'est plus nécessaire au pupille : dès que celui-ci a atteint sa majorité et que sa personnalité s'est pleinement développée, le concours du tuteur doit cesser. (Sur la tutelle des peuples et leur signification voir Altamira : *Le problème de la dictature tutélaire dans l'histoire* (en esp.), dans *La Administración*, tome II. 1896, pag. 734 et suiv., et tome III, pag. 101 et suiv.).

(2) Intermédiaires coûteux et anti-économiques sans doute, mais dont on ne peut pas se passer, tout aussi longtemps que les individus ne sont pas dignes de vivre sans eux, c'est-à-dire aussi longtemps qu'il ne sont pas en mesure d'exercer directement les fonctions qui actuellement sont dévolues à ces intermédiaires.

pour le bien commun et, par suite, pour leur bien propre, ce qui est indispensable et qu'ils n'accompliraient pas spontanément. Si l'on veut les considérer comme des entraves mises à la liberté, il faut concevoir cette dernière comme une liberté capricieuse, sans aucun lien moral ou matériel, une liberté qui est le propre exclusivement de l'homme sauvage, de l'homme à l'état de nature, tel qu'il a été imaginé par les défenseurs du pacte social. Au contraire, les obligations qui résultent de l'autorité et de la loi donnent naissance généralement, mais non toujours, à une liberté qui n'est limitée que par les exigences du devoir, ou, en d'autres termes, par les exigences de la coopération et de la solidarité sociales.

Lorsqu'il ne s'agit que de groupes sociaux constitués par un nombre très minime d'individus, il est facile à ces derniers, sans faire un grand effort d'esprit, de connaître les rapports qui existent entre eux ; et ils peuvent se rendre compte sans difficulté que l'intérêt de chacun, loin de se trouver en opposition avec celui des autres, dépend précisément de celui-ci, et que le bien-être de chacun n'est après tout que le bien-être de tout le monde. Ainsi, par exemple, dans la famille actuelle, dont les membres sont si peu nombreux, la solidarité et la coopération qui existent entre eux sont des produits, pour ainsi dire, spontanés ; et alors même qu'il n'existerait pas de lois pour déterminer les obligations réciproques du mari, de la femme, des parents et des enfants, ces obligations seraient néanmoins exécutées dans la plupart des cas (1), parce que les membres du groupe

Les organismes politiques actuels entretiennent un nombre considérable d'individus qui ne rendent aucun service réellement productif : armée, police, employés des finances, bienfaisance, instruction et autres branches administratives ; mais pour qu'on puisse les supprimer, il est indispensable que les hommes soient capables de vivre sans eux, ce qui s'obtient avec l'aide des lois, bien que celles-ci ne se proposent pas un tel but ; et cela s'obtient ainsi parce que la contrainte légale fait naître peu à peu un certain mécanisme qui, avec le temps, *marche tout seul*, sans que personne ait spécialement à le surveiller, et à le diriger, parce que tout le monde le dirige et le surveille.

(1) Et elles sont, en effet, excutées sans qu'il soit nécessaire de faire appel à la contrainte des tribunaux et sans qu'on songe même que leur exécution est prescrite par les lois. Avant la promulgation du Code civil espagnol, on voyait fréquemment, dans les familles remplir, entre époux et entre parents, certains devoirs qui ont aujourd'hui leur sanction dans la loi, devoirs qui continueraient à être remplis parce qu'ils ont leurs racines dans la conscience et la conviction des individus, alors même que le Code ne s'en serait pas occupé, et qui sont encore

familial sont persuadés qu'il est du devoir de tous de les exécuter. Alors même qu'il n'y aurait pas de lois qui imposeraient par la force la cohésion de la famille, la société domesque ne cesserait pas d'exister pour cela, parce que l'intérêt même des associés agit dans ce cas comme le ferait une force centripète (1). De même, si l'autorité familiale faisait défaut, la vie domestique en souffrirait à peine ; nous voyons, en effet, chaque jour, lorsque le chef de famille vient à manquer, que les autres membres continuent à rester unis, qu'ils s'aident mutuellement et qu'ils coopèrent à la même fin, sans que nul les dirige, obéissant les uns et les autres à une direction commune qui est le résultat de l'intervention directe de tous.

Ce qui vient d'être dit de la famille, peut se dire également d'autres petites sociétés, par exemple, des sociétés commerciales composées de quatre ou cinq associés ; ici encore, ce qui pousse tous les membres à coopérer dans le même but, c'est l'intérêt commun ; ici, on connaît à peine les antagonismes ; le gain de tous est la source du gain de chacun ; le directeur ou gérant n'est nullement nécessaire ; il est permis à tous et à chacun de jouer ce rôle ; et celui qui remplit cette fonction en réalité agit au nom de tous, désigné qu'il est par tous, comme serviteur et tuteur de tous et pour le bien de tous.

Mais, dans les sociétés composées d'un grand nombre de membres, les choses se passent d'une autre manière. La différence qui existe entre elles et les petites sociétés ne devrait

remplis par bien des gens qui ne se doutent même pas de l'existence du Code civil.

(1) Voilà pourquoi les lois qui régissent les relations dites privées entre les membres des familles, sont, dans une certaine mesure (sous d'autres rapports, ce sont des lois indispensables), inutiles et, par suite, abusives et injustes. Les adversaires de la légitime et de la fixation par la loi de sa quotité, ainsi que toute intervention de l'Etat dans la succession, ont donc raison à ce point de vue, tout au moins, s'ils ont tort à un autre, lorsqu'ils oublient qu'il n'existe pas de relations purement privées, mais bien des relations publiques, en ce sens que toutes tendent plus ou moins directement au bien-être social et que toutes peuvent être réglementées par l'organe de la collectivité. La distinction traditionnelle et courante entre ce qui est public et ce qui est privé, ne peut plus être défendue, pas plus d'ailleurs, à notre avis, et pour des raisons analogues, la distinction que font certains (comme Costa : *Théorie du fait juridique* (en esp.), Madrid, 1880) entre le droit volontaire et le droit nécessaire ; car tout droit est volontaire et nécessaire en même temps, c'est-à-dire imposé à l'homme comme rationnel (utile) et, à ce titre, désiré et réalisé ; en effet, un droit dont l'accomplissement dépend exclusivement de la pure volonté de l'homme, ne peut pas exister réellement.

concerner que le degré ; et cependant, elle affecte la nature elle-même (1). Dans ces sociétés, il existe un nombre considérable d'éléments, qui se mêlent et s'entrelacent de mille manières. Il en résulte que la vie, chez elles, est extrêmement complexe ; et l'homme, ne pouvant pas se rendre compte de cette complexité est encore moins des effets prochains et éloignés qui doivent en résulter agit comme s'il n'existait pas autre chose que ce qu'il embrasse du regard, s'imagine que toute concession à l'inconnu est une atteinte à ses intérêts, ne voit pas le bien qui pourrait être la conséquence du sacrifice qu'il ferait d'une partie de ces derniers et ne connaît pas d'autre règle de conduite que son aveugle conduite, que son aveugle égoïsme. Son gain est, en raison directe de la perte que font les autres. Ces autres sont autant d'ennemis qu'il doit exploiter impitoyablement (2). Maintenant c'est ici que

(1) Spencer (la *Justice*, la *Bienfaisance*) applique des principes distincts à la morale de la famille et à la morale de l'Etat : le principe de la première consiste à donner à chacun, suivant ses besoins (principe, pouvons-nous dire, de la solidarité, de l'amour du prochain, de l'altruisme) ; celui de la seconde, de donner à chacun suivant ses mérites (principe de la concurrence, de la lutte, de l'égoïsme). D'après cet auteur — qui ne fait que présenter l'opinion courante — on doit, dans la famille, faire du bien au prochain, non pas seulement par pure bienveilveillance et par humanité, c'est-à-dire en se sacrifiant quelque peu pour autrui, mais encore par amour de la justice véritable, ce qui doit entrer au profit de la communauté entière ; tandis que, dans l'Etat, on doit uniquement veiller à ce que chacun exerce librement son activité et reçoive les profits ou les désavantages résultant de ses actes. Nous pourrions ajouter que, dans la famille, le droit a quelque chose d'éthique, de positif, tandis que, dans l'Etat il n'est qu'une force externe, négative et mécanique. Merlino (*Pour et contre le socialisme* (en ital.), Milan, 1897, première partie, § III) soutient la doctrine contraire qui nous paraît plus exacte).

(2) C'est là précisément la conduite que tiennent les commerçants, les industriels, les agriculteurs, etc., qui se font concurrence les uns aux autres ; les diverses localités d'une nation qui cherchent à s'enlever mutuellement les moyens d'existence (la Castille contre la Catalogne, l'Andalousie contre la Galice, population contre population se disputant les Capitaineries générales, les Evêchés, les Audiences, les tribunaux, les garnisons militaires, etc.) ; les classes sociales qui considèrent leurs intérêts comme essentiellement opposés (riches et pauvres, patrons et ouvriers, luttes de classes). C'est la même conduite également qu'observaient dans l'antiquité et au moyen âge les diverses cités qui constituaient des Etats (luttes intestines en Grèce), les seigneurs féodaux les uns contre les autres, les municipalités entre elles, les Etats minuscules de Léon, de Castille, de Navarre, de Catalogne, etc. (guerres continuelles entre eux pour la suprématie militaire et pour la possession d'un lambeau de territoire ou pour une discorde quelconque survenue entre monarques respectifs, guerre douanière, représailles, persécution de l'étranger). C'est la même conduite actuellement de la part des nations qui ont absorbé ces petits Etats, mais qui considèrent absolument opposés leurs intérêts respectits (diplomatie, qui est l'art de tromper, guerres internationales, guerres de tarifs, protectionnisme, refus de reconnaître les mêmes droits à l'étranger qu'au national)

la loi et l'autorité jouent un de leurs principaux rôles, peut-être le principal : quel que soit le motif qui les inspire, alors même qu'elles obéiront à des mobiles égoïstes, ce qui est certain c'est que, grâce à elles, il s'établit peu à peu des liens entre ceux qui auparavant se considéraient comme ennemis; les barrières qui séparaient les peuples, les classes, les nations disparaissent, et chaque jour s'élargit de plus en plus le cercle de la conscience, de la solidarité et de la coopération. Ce n'est pas par amour pour les plébéiens que les patriciens promulguèrent la loi Canuleia ; ce n'est pas pour des raisons humanitaires que Caracalla concéda la qualité de citoyen à tous les habitants libres de l'Empire. L'unité nationale espagnole (xve siècle), l'unité allemande, l'unité italienne (xixe siècle) n'ont pu être obtenues que par la guerre et par la force ; les nations modernes ne se décident à trancher leurs différends à l'aide de moyens pacifiques que parce qu'elles reculent devant les conséquences néfastes de la guerre et des rapports violents. Quant aux mobiles qui poussent tous les pays à voter les lois ouvrières, ce ne sont pas des mobiles désintéressés.... Mais ce qui est certain, c'est que tout cela a contribué et contribue à resserrer les liens qui existent entre les peuples et entre les individus et à convaincre les uns et les autres que les choses peuvent et doivent se passer dans les grandes et dans les petites sociétés de la même manière que dans la famille : c'est-à-dire que tous les intérêts sont liés les uns aux autres et qu'on ne peut pas songer à son propre bien-être sans penser en même temps au bien-être des autres qui est la condition indispensable du nôtre (1).

(1) Le fait que, dans la vie, les actes de l'homme entraînent des conséquences ou des effets tout à fait différents de ceux qui étaient attendus, est une chose très fréquente, et nous pourrions presque dire, normale. Les fameuses « harmonies économiques » ne signifient pas autre chose : de la concurrence entre les individus résulte l'harmonie ; l'homme qui ne se laisse guider que par son intérêt personnel, favorise le bien-être des autres. Le commerçant ne recherche que son avantage ; mais ce qui permet le maintien de sa fonction, c'est le service qu'il rend. De nombreuses statues de saints ont été autrefois des statues de dieux païens ; un grand nombre de forteresses et de châteaux forts se transforment en musées ou en établissements d'instruction ; bien des chemins de fer établis dans un but stratégique rendent aujourd'hui des services d'une nature bien différente. La guerre elle-même n'a-t-elle pas été le premier véhicule qui a fait naître des relations de solidarité entre les peuples et entre les individus, et n'en est-il pas de même aujourd'hui ?

Nous sommes encore bien loin de cet idéal ; mais nous nous acheminons vers lui. Et la même force qui a jeté à terre la prohibition du mariage entre patriciens et plébéiens, ou entre Wisigoths et hispano-romains et qui renversa les douanes et les barrières régionales et provinciales, transformant des relations autrefois *externes* en relations *internes*, cette même force rapprochera dans un intérêt commun, sans qu'ils le veuillent et sans qu'ils le sachent, ceux qui aujourd'hui se regardent avec des yeux hostiles, fera disparaître les barrières et les douanes internationales ; et, grâce à elle, les étrangers d'aujourd'hui deviendront demain des membres de notre propre famille dont la prospérité sera forcément notre prospérité.

(*à suivre*).

PEDRO DORADO.
Professeur à l'Université de Salamanque.

LES DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES ALGÉRIENNES

ET LE DROIT PUBLIC

Introduction : 1. Confusion regrettable établie entre les institutions algériennes et métropolitaines. — 2. Trois innovations réalisées par décrets du même jour 23 août 1898, tentent de réagir contre cette exagération. — 3. Appréciations divergentes sur la plus importante de ces réformes, la création des délégations financières algériennes. — 4. Point de vue auquel nous nous plaçons et division du sujet.

1. Le 23 août 1898, le *Journal Officiel* enregistrait l'acte de naissance d'un nouveau rouage administratif faisant partie d'un ensemble de réformes toujours projetées, jamais réalisées. Laissons à M. le Gouverneur général le soin de nous indiquer l'erreur que cette institution vient corriger, les besoins auxquels elle tend à donner satisfaction et l'orientation nouvelle qu'elle accuse dans la conception de l'idée de colonisation.

« La pensée qui a présidé à cette création diffère de celles qui ont paru dominer jusqu'ici dans la législation de l'Algérie. D'après les idées accréditées jusqu'à ce jour l'Algérie a été organisée comme partie intégrante du territoire métropolitain. Ses trois départements ont été considérés comme ne différant pas des autres départements que baigne la Méditerranée, si ce n'est par un plus grand éloignement de la capitale. De là, l'assimilation qui a été faite entre l'organisation de l'Algérie et celle de la métropole.... Tout ou presque tout a été établi dans les mêmes formes et réglé par les mêmes lois.... Cette conception tendant à confondre la métropole et sa grande colonie dans une étroite et indissoluble unité était incomplète et susceptible d'être discutée, en tant qu'elle conduit à l'identité administrative et financière. C'est pourquoi l'Algérie a demandé à plusieurs reprises qu'on voulût bien lui tenir compte dans la grande famille française des particularités qui la distinguent et qui créent son originalité. »

2. Ce qui fait le mérite des décrets du 23 août, c'est que leurs auteurs ont voulu s'associer, dans la mesure qu'ils jugent actuellement possible, à ce mouvement d'opinion algérienne. Ils s'y sont associés non en donnant un brusque élan à des réformes extrêmes dont l'insuccès aurait tout compromis, mais en réalisant des innovations mesurées qui consacrent un progrès actuel sans interdire le progrès avenir.

« De ces innovations, l'une est relative aux pouvoirs du Gouverneur général étendus et fortifiés, afin qu'il puisse exercer plus librement et plus vite la part d'autorité qui lui est confiée (1). Une seconde innovation a consisté à doubler l'élément électif du Conseil supérieur en appelant vos propres représentants à siéger dans cette assemblée auprès de ceux des conseils généraux (2). Mais la réforme la plus importante a a été la création des délégations financières » (3).

3. C'est cette réforme que nous voudrions envisager dans

(1) N'étant pas tenu de garder une réserve aussi discrète que M. Laferrière, ajoutons ce qu'il ne dit pas : si la législation algérienne compte un décret de plus, cette addition n'ajoute pas grand'chose aux attributions du gouverneur qui se voit « retirer d'une main ce qu'on lui accorde de l'autre », de telle sorte que sa situation demeure aujourd'hui ce que la faisait le décret du 31 décembre 1896 : le gouverneur est toujours le prisonnier muet et résigné des bureaux des ministères. L'indiscrétion que nous commettons ne révèle rien de nouveau et l'on pourra sur les conséquences de ce petit jeu de « tire-lâche » consulter avec fruit le lumineux rapport de M. Le Moigne sur le budget de l'Algérie (pour 1899), qui met en relief la volonté manifeste de la Chambre et du Sénat de placer entre les mains du gouverneur, l'autorité complète sur tous les services, mais note avec regret « l'irréductible obstination des différents ministères à retenir entre leurs mains les pouvoirs qu'ils détiennent. »

(2) Cette seconde innovation est dans la logique des idées démocratiques et ne leur donne même qu'une satisfaction partielle jugée insuffisante par beaucoup. Les partisans d'un gouvernement général fortement constitué estiment qu'il lui faut comme contrepoids un contrôle sérieusement organisé et ils concluent à la nomination par l'élection et exclusivement par l'élection des membres du Conseil supérieur. M. Le Moigne ne va pas aussi loin dans ses conclusions : il redoute une assemblée constituée par le suffrage universel ; car il craint, le jour où l'Algérie n'aura plus besoin du concours de la métropole, qu'elle ne soit entraînée à donner des signes excessifs de son indépendance. M. Etienne est plus fermement convaincu des vertus intrinsèques du suffrage universel (et il est permis d'avoir des illusions de ce genre malgré les leçons de l'expérience), mais dans l'état actuel de la législation il en considère l'application comme téméraire ; cette application d'après lui doit être subordonnée à l'abrogation de la loi du 26 juin 1889 sur la naturalisation. Mais le danger des naturalisations automatiques disparu, le suffrage universel s'impose, sinon le prétendu Conseil supérieur ne serait qu'une chimère et deviendrait une duperie. — *Dépêche algérienne* du 3 février 1899.

(3) Discours prononcé à l'ouverture de la première session des délégations financières, le 15 décembre 1898.

ses grandes lignes. Accueillie par les uns avec cette réserve défiante que professaient les Troyens pour les présents des Grecs, elle trouva chez d'autres une sympathique adhésion, pleine d'espérances, peut-être même d'illusions, et le discours d'ouverture porte la trace de ce partage d'opinions. « Je sais que malgré les efforts d'esprits clairvoyants, cette institution n'a pas toujours été bien comprise de ceux qui l'ont appréciée avant qu'elle ait commencé d'exister, mais je suis sûr qu'elle sera hautement approuvée de tous lorsqu'elle aura montré ce qu'elle est et lorsqu'elle aura fait entrevoir par la sagesse et la portée pratique de ses délibérations ce qu'elle peut mériter de devenir un jour. » Sans doute c'est à l'œuvre qu'on juge l'artisan et c'est par ses résultats qu'on doit apprécier la valeur d'une institution. Mais l'institution ne serait pas humaine qui provoquerait un tel concert d'admirations sans réserve. Aussi les espérances et les craintes de la veille sont-elles demeurées les craintes et les espérances du lendemain. Et à l'heure où clôturant les travaux (1), M. le Gouverneur disait que « cette première session serait une véritable page pour l'histoire de l'Algérie et un titre d'honneur pour ceux qui ont collaboré à cette œuvre », d'autres écrivaient : « L'idée donnée comme neuve est apparue plutôt comme rétrograde et les raisons apportées pour l'expliquer et la défendre ont laissé bien des esprits sceptiques.» Le même politicien transformé en publiciste, mettant un peu d'imagination au service d'une intelligence fine et pénétrante, découvrait même, au grand scandale de quelques-uns, le noir projet qui se dissimulait derrière l'offre séduisante qu'on venait de faire à l'Algérie. « Le programme était immense, dit-il comme conclusion d'un aperçu sur les travaux de la session, et l'impression de beaucoup de membres fut que par l'abondance des matières, l'importance de chacune d'elles, l'impossibilité de les traiter convenablement en quelques jours d'une session hâtive, sans préparation consciencieuse et documentée, le gouvernement aurait tenté une manœuvre habile : aucune discussion n'aurait abouti, aucune solution n'aurait pu être présentée et d'un échec même relatif on aurait pu conclure à l'incapacité des Algériens de mener

(1) La première session a duré 15 jours, du 15 au 30 décembre.

convenablement leurs affaires et noyer à tout jamais les projets de parlement colonial et autres qui nous tiennent tant à cœur (1) ».

4. Les appréciations se sont multipliées dans la presse, aussi bien française que locale, les unes inspirées par des intérêts de clocher ou des considérations politiques sujettes à caution, les autres par ce besoin de flatter dans l'espoir de plaire, provoquant une facile indulgence et une admiration plus complaisante que réfléchie (2). On nous pardonnera de négliger ces facteurs pour voir de plus haut les problèmes que soulèvent les Délégations financières, quand on les envisage dans leur mode de recrutement, leur organisation, leur fonctionnement et leurs attributions, problèmes qui passionnent d'autant plus l'opinion publique qu'elle les comprend moins. Notre intention n'est donc pas de nous perdre dans une étude exégétique du décret du 23 août, mais de l'examiner dans ses lignes maîtresses. Or, derrière les détails d'organisation ou de réglementation apparaissent trois innovations, d'autant plus dignes de retenir un moment l'attention que si l'on en croit quelques prophètes elles seraient destinées un jour à voir s'élargir singulièrement leur domaine d'application (3) : une sage limitation du suffrage universel, un heureux essai de représentation des intérêts, un acheminement désirable vers la décentralisation.

(1) M. Daniel Saurin. dans la *Dépêche algérienne.*

(2) Il ne faut pas oublier que les délégations apparaissent à un heure troublée de l'histoire de l'Algérie, heure décrite par les journaux de France à leurs lecteurs avec cette exagération et ce parti-pris où l'ignorance le dispute à la passion

(3) M. Barthou dans son discours-programme du 15 mai 1899 dit en parlant des délégations financières que « l'œuvre accomplie par M. Laferrière peut servir de base à toute la réorganisation administrative de l'Algérie. — V. *Journ. Off.* du 16 mai 1899.

I

LIMITATION DU SUFFRAGE UNIVERSEL

Sommaire : 5. Règles qui président à la composition et au recrutement des délégations. — 6. Présentant une bigarrure plus apparente que réelle. — 7. Diversement appréciées par l'élément indigène et par l'élément français. — 8. L'électorat, pour les deux premières délégations, est subordonné à trois conditions. — 9. Conditions, qui envisagées dans leur ensemble, ne contrarient nullement le principe de la souveraineté nationale sainement entendu. — 10. Mais constituent une application du suffrage universel ramené dans de sages limites. — 11. Majorité de 25 ans. — 12. Résidence de trois ans sur le sol algérien. — 13. Possession de la nationalité française prolongée pendant 12 ans, exigence constituant une tentative de réaction contre l'application en Algérie de la loi du 26 juin 1889. — 14. Mesure inefficace. — 15. Doit-on par suite conclure à une abrogation pure et simple de la loi de 1889. — 16. Nous préférerions une abrogation partielle n'opérant que dans le domaine des droits politiques. — 17. Ainsi limitée l'abrogation pourrait-elle être rétroactive. — 18. Rétroactivité envisagée au point de vue de sa légitimité. — 19. Au point de vue de son opportunité.

5. Le décret organise trois délégations distinctes : délégation des colons, délégation des contribuables non colons, délégation des indigènes musulmans. Chacune des deux premières compte 24 membres et la dernière 21. Les délégués musulmans sont eux-mêmes répartis en trois groupes : neuf délégués représentent les indigènes des territoires civils ; six représentent ceux des territoires de commandement; six enfin constituent une représentation propre à la Kabylie. D'autre part les éléments de composition du corps électoral varient avec chaque groupe (1) et les limites territoriales des circonscriptions diffèrent suivant qu'il s'agit de l'élection d'un délégué français ou indigène (2).

(1) Art. 2 : La première délégation est composée de 24 membres *élus directement par les colons* au scrutin individuel à raison de huit par département.. — Art. 3 : La seconde délégation est composée de 24 membres *élus directement* au scrutin individuel à raison de huit par département *par les contribuables autres que les colons* inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées... — Art. 5 : La troisième délégation se compose de vingt-et-un indigènes musulmans, savoir : 1° neuf délégués des indigènes civils *élus* au scrutin individuel à raison de trois par département, *par les conseillers municipaux au titre indigène des communes de plein exercice et par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes* ; 2° six délégués des indigènes des territoires de commandement à raison de deux par département, *désignés par le gouverneur général* sur une triple liste de présentation dressée, pour chacun d'eux. par le général de division commandant le territoire ; 3° six délégués kabyles *élus* au scrutin individuel *par les chefs des groupes dits Kharouba*. Ces derniers forment une section spéciale de la troisième délégation.

(2) La préférence accordée par le décret organique au scrutin individuel sur le

Enfin et surtout, car c'est là une particularité que l'on ne rencontre actuellement dans aucune de nos assemblées électives, la désignation des divers délégués au lieu de procéder d'un système unique, procède à la fois du suffrage universel, du suffrage restreint et de la nomination directe par voie d'autorité. Les délégués des colons et des non-colons sont élus au suffrage universel, mais dans des conditions de sage limitation qui différencient sensiblement ce droit de suffrage de celui qui est ordinairement appliqué, sans cependant en changer la nature ; les délégués kabyles et ceux des territoires civils tiennent leur mandat du suffrage restreint ; enfin les délégués indigènes des territoires de commandement sont désignés par le gouverneur général sur une triple liste de présentation dressée pour chaque département par le général de division commandant le territoire (1).

6. Ce qui frappe au premier abord et ce que l'on ne pouvait manquer de relever, c'est l'extrême complication de ces règles (2) c'est le caractère composite que semblent devoir donner forcément à une même assemblée les procédés variés de recrutement que nous venons de signaler. Ce que l'on a peut-être moins bien aperçu, c'est la logique du système, c'est l'idée maîtresse qui le domine, c'est la persistante unité de vue qui se cache derrière une complication apparente, et tendant par des voies différentes à réaliser dans tous les cas le même but : assurer à chaque groupe d'intérêts une représentation intelligente. Or pour atteindre ce but la diversité des moyens s'imposait, car il est logique et sagement politique de traiter inégalement des situations différentes. A ceux, très nombreux

scrutin de liste, et que nous justifierons plus loin, obligeait à diviser chaque département en autant de circonscriptions qu'il y a de délégué à élire dans chacun d'eux. Deux tableaux annexés à un arrêté du gouverneur général du 5 novembre 1898 déterminent ces limites : l'un est relatif aux « circonscriptions appelées chacune à élire un délégué des colons et un délégué des contribuables autres que les colons » ; l'autre est relatif aux « circonscriptions appelées chacune à élire un délégué musulman ». On trouvera ces tableaux (p. 19 et s.) dans un ouvrage édité à Alger par les soins du gouvernement général et intitulé : *Délégations financières algériennes : décret organique, arrêtés et procès-verbaux des délibérations*. session de décembre 1898.

(1) Voir l'avant-dernière note qui précède.

(2) M. Colin, *Quelques questions algériennes*, p. 285, ouvrage intéressant à consulter pour ceux qui veulent connaître l'Algérie sous son vrai jour, et où s'accuse à un haut degré la compétence de l'auteur dans les multiples problèmes qu'il aborde.

qui confondent l'élection avec la représentation, nous dirons qu'il y a entre les deux, toute la différence qui sépare le but des moyens destinés à le réaliser (1). Au risque de troubler certaines convictions, nous ne considérons la désignation des membres d'une assemblée quelconque, que cette désignation procède de l'élection ou de la nomination par voie d'autorité, que comme un moyen, d'autant plus respectable qu'il est plus conforme aux grands principes de notre droit public moderne, mais aussi d'autant meilleur qu'il est plus adéquat au but poursuivi et qu'il s'adapte mieux au milieu dans lequel il est appelé à fonctionner.

7. Que pensent les indigènes des conditions variables mises à la désignation de leurs représentants aux délégations? Nous sommes tenté de répondre qu'ils ne pensent pas et que personne ne pense pour eux. Froidement fatalistes et sagement philosophes, ils ne considèrent pas le droit de suffrage plus ou moins universel comme une de ces conquêtes auxquelles il faille tout sacrifier ; à leurs yeux les moyens n'ont qu'une importance secondaire, qu'ils jugent par les résultats ; aussi ne voient-ils pas *a priori* de sérieuse différence entre l'élection et la nomination directe. Nous croyons même que chez une race très respectueuse de l'autorité et profondément imbue encore des idées féodales, un choix fait par ce dernier procédé apparaît comme une garantie plus appréciable et plus sûre.

L'élément français est plus susceptible, plus jaloux aussi des prérogatives attachées à la qualité de citoyen. Drapé dans sa royauté factice, ce n'est pas sans appréhension qu'il voit porter atteinte à cette part de souveraineté qu'il croit tenir du suffrage universel. Aussi ce que nous avons appelé une sage limitation apparaît-il à quelques-uns comme une sorte de crime de lèse-souveraineté. Sans méconnaître les mérites ou les avantages de cette conquête de la démocratie moderne, il est permis de l'apprécier à sa juste valeur ; or, tel qu'il est aujourd'hui pratiqué, le suffrage universel ne nous inspire qu'une confiance limitée. Nous craignons qu'il ne trouve un appui

(1) V. Orlando. Fondement juridique de la représentation. — *Rev. du dr. public et de la sc. polit.*, 1895, III, p. 1 et s. — V. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, p. 96.

plus solide dans les intérêts de ceux qui l'exploitent que dans les convictions de ceux qui le défendent. M. Orlando écrit (1) « qu'au moyen âge l'habitant d'un bourg anglais pouvait donner en dot à sa fille son droit électoral ». Un gendre serait aujourd'hui plus exigeant et personne incontestablement ne songerait à faire figurer un tel apport dans un contrat de mariage. Mais ceux qui ont suivi de près des opérations électorales oseraient-ils nier que le droit de vote en pratique n'ait conservé une réelle valeur marchande? et trop souvent la voix accordée par tel électeur à tel candidat n'est que le premier élément d'un contrat « *do ut des* » dont le second ou la contre-partie est un bureau de tabac, une bourse, une promesse d'avancement... ou quelque chose encore, et quelquefois une menace.

8. Aussi toute sage réglementation, toute organisation rationnelle du droit de vote ne doit-elle être considérée que comme un hommage rendu à l'institution elle-même. Le système intronisé par le décret du 23 août mérite d'autant mieux de retenir un moment l'attention qu'il ne constitue qu'un essai destiné à être généralisé et si les vœux de gens sages se réalisaient, il serait un jour, en Algérie, le mode ordinaire d'élection, qu'il s'agisse d'élections aux Conseils généraux, aux conseils municipaux, ou même à un parlement colonial que d'aucuns, dont la vue est perçante, entrevoient déjà comme se dessinant dans un lointain horizon (2).

Aux termes de l'article 2 § 2 : « sont électeurs tous les colons inscrits sur les listes électorales municipales ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, pourvu qu'ils soient âgés de 25 ans, français depuis 12 ans au moins et qu'ils résident en Algérie depuis trois ans au moins », et l'art. 3 déclare ces dispositions applicables aux contribuables non colons appelés à élire les membres de la deuxième délégation (3). « C'est à dessein, a dit M. La-

(1) *Loc. cit.*, p. 7.

(2) V. un fort intéressant article de M. Bernard, sur la « situation politique de l'Algérie » dans *Questions diplomatiques et coloniales*, n° du 15 février 1899, p. 194 et ss. — V. discours de M. Barthou, *J. Off.*, du 16 mai 1899.

(3) Toutefois nous mentionnerons une exigence supplémentaire pesant sur cette

ferrière dans son discours d'ouverture, que le décret organique a exigé de vos électeurs une certaine maturité d'âge, une résidence de trois années au moins sur le sol algérien et une possession prolongée de la nationalité française. Il a voulu s'assurer ainsi que ces électeurs auraient une connaissance réelle et une certaine expérience personnelle des intérêts à représenter... Il a voulu aussi qu'une influence dominante fût assurée à la nationalité française ».

Ici encore derrière les motifs avoués on a cherché les motifs cachés et dans une adresse au Gouverneur du 31 décembre 1898, signée par 36 délégués sur 48, on peut lire une allusion transparente aux mobiles politiques, qui au cours des circonstances d'alors auraient invité le gouvernement à l'admission de cette *sorte de suffrage restreint* (1).

Laissons cette hypothèse à leurs auteurs puisqu'il n'entre pas dans nos préoccupations d'en discuter le bien ou le mal fondé.

9. Ce que nous voudrions justifier, c'est que ce système n'est nullement en conflit avec les grands principes de notre droit public moderne et que d'autre part il est le mieux approprié au milieu dans lequel il est appelé à fonctionner. En un mot, il mérite de tous points l'approbation, soit que l'on se place à un point de vue général, soit qu'on en envisage plus spécialement le fonctionnement au regard de l'Algérie.

Crime de lèse-souveraineté nationale est une bien grave accusation que ne justifient certainement pas les conditions mises par le décret organique à l'exercice du droit de suffrage. Sans doute la souveraineté réside dans la nation et ce n'est pas là une formule purement déclamatoire ; c'est l'expression d'une vérité qu'on ne peut nier sans choquer à la fois l'his-

catégorie d'électeurs ; ils doivent être « inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées ».

(1) « Nous avons pensé, M. le Gouverneur, qu'il convenait de nous présenter aux électeurs en antisémites irréductibles, parce qu'on avait fait courir le bruit que les forces du parti anti-juif se recrutaient principalement parmi les jeunes gens et parmi les néo-naturalisés. Nous avons donc posé la question sans ambage au suffrage restreint tel qu'il a été organisé en vue des élections aux délégations financières ; et nous avons eu la satisfaction de constater qu'en Algérie, lorsqu'on tria sur le volet le suffrage universel, on obtint en définitive une surenchère sur l'antisémitisme courant. »

toire et la raison. M. Esmein, un des maîtres contemporains de la science politique, l'a démontré avec cette logique impeccable de raisonnement qui force la conviction. « La souveraineté nationale repose sur deux idées qui ne sont au fond que deux aspects distincts d'une même vérité. La première, c'est que la puissance publique et le gouvernement qui l'exerce n'existent que dans l'intérêt de *tous* les membres qui composent la nation... La seconde, c'est que cette conception de la souveraineté est la seule interprétation juridique et adéquate d'un fait social incontestable et qui s'impose. Quelle que soit la source *légale* de la souveraineté... elle ne subsiste et ne s'exerce *en fait* que si elle est obéie par les citoyens ou sujets. Or cette obéissance ne peut être obtenue que de deux manières, ou par l'emploi de la force ou par l'adhésion de l'opinion publique.

La force ne peut maintenir la souveraineté légale d'une façon durable... ; il ne reste donc que la volonté du plus grand nombre. Plus ou moins consciente et plus ou moins libre, cette adhésion de la volonté générale se retrouve nécessairement dans toutes les formes d'Etat... Si l'opinion publique est la souveraineté *de fait*, placer la souveraineté *légale* ailleurs que dans la nation, c'est mettre le droit en contradiction avec le fait » (1). Mais ne peut-on pas objecter que « le fait est parfois si manifestement abusif qu'il est en vérité bien étrange de le prendre comme base d'une théorie juridique ? » (2). D'autre part cette contradiction redoutée *entre le droit et le fait* n'est-elle pas fatale avec le suffrage universel tel qu'il est actuellement conçu et appliqué en France ? Le suffrage dit universel n'est qu'un suffrage limité par une double condition de sexe et d'âge, dont l'apposition a pour conséquence immédiate une mise à l'écart des deux tiers de la nation. Dès lors, les forces légales, représentées par les bulletins de vote, ne sont qu'une fraction minime des forces brutes qui, elles, n'ont ni âge ni sexe. Nous admettons volontiers qu'*en fait* la souveraineté réside dans la nation ; cette vérité s'impose avec la même évidence que les lois de la pesanteur ou de l'équilibre

(1) V. *Eléments de droit constitutionnel*, p. 159, pour le développement de la première idée ; pp. 166 et 167 pour le développement de la seconde.
(2) ORLANDO, *loc. cit.*, p. 33.

des corps. L'histoire de la France et de ses nombreuses révolutions prouve surabondamment que la nation est le véritable souverain, qu'elle dispose de ses destinées en maîtresse absolue, mais en ce sens, que le gouvernement et les institutions ne durent que ce que dure la patience du peuple à les accepter ou à les subir, parce qu'il en est le point d'appui indispensable, le centre de gravité nécessaire (1). Dès que le centre de gravité se déplace, le gouvernement ou l'institution auquel il servait de support tombe fatalement : nous ne voyons pas la possibilité logique de nier ce rapport de cause à effet. Pour en douter, il faudrait avoir les tranquilles illusions d'un certain jurisconsulte anglais sur les patientes vertus de l'humanité : « Les princes, dit-il, devraient regarder comme un droit la résistance de leurs sujets contre des mesures tyranniques, et les sujets devraient plutôt considérer cette résistance comme illégitime ; les uns éviteraient d'y donner lieu, les autres d'y recourir. » Ce vœu candide n'est pas encore réalisé.

10. La conclusion nécessaire qui découle de ces prémisses, c'est qu'un gouvernement ne peut pas considérer ces forces comme quantités négligeables, qu'il doit chercher à en deviner l'orientation générale, en un mot tenir compte de l'opinion publique. « L'Angleterre, au lieu du dogme absolu de la souveraineté du peuple, admet seulement le principe plus modéré qu'il n'y a pas de gouvernement sans le peuple, ni contre le peuple » (2). Mais le droit de suffrage n'en découle pas comme

(1) De là à considérer le peuple dans les éléments qui le composent comme le titulaire de la souveraineté, à envisager la révolution comme une institution de droit public, à identifier en un mot le droit et la force, il y a quelque témérité. « Le titulaire de la souveraineté, c'est l'Etat, considéré comme personnification juridique de la nation, dans le développement continu et permanent des générations successives, distinct des individus qui composent cette nation, distinct des magistrats et des chefs aussi bien que des simples citoyens. » (M. Larnaude, à son cours de droit public général ; V. aussi : de Kérallain (*La souveraineté politique dans le droit moderne*, dans la *Réforme sociale*, 16 avril 1896 ; — *Un dernier mot sur la souveraineté politique*, dans la *Réforme sociale*, 16 juin 1896). M. Ch. Benoist (*La Réforme sociale*, du 15 décembre 1895) simplifie le problème en niant l'existence même de la souveraineté dans le droit public interne. Il constate qu'on n'est pas d'accord sur sa nature et conclut qu'on est très embarrassé de dire où elle se trouve, par cette bonne raison qu'elle n'est nulle part : ni le peuple, ni les chambres, ni le ministère, ni le Président de la République n'en sont détenteurs.

(2) Renan : *La Réforme intellectuelle et morale de la France. — La monarchie constitutionnelle en France.* p. 240.

un corollaire aussi évident. Il ne s'impose que comme moyen, c'est-à-dire, qu'autant et que dans la mesure où il peut servir à dégager et à traduire l'opinion publique. Si d'ailleurs le droit de suffrage était un corollaire, non pas simplement logique en vue d'un but à atteindre, mais un corollaire *nécessaire* de la souveraineté nationale, c'est au droit de suffrage tel que l'entend certaine école radicale qu'il faudrait conclure (1).

Qu'on veuille bien remarquer qu'une pareille conception du droit électoral n'est pas la condamnation du suffrage universel ; elle l'implique même à la base, mais elle en exige une réglementation rationnelle puisqu'elle ne considère le vote que comme un moyen en vue d'un but à atteindre. Par là, loin d'entrer en conflit avec la théorie qui voit dans le suffrage politique une fonction, elle se confond avec elle pour conduire aux mêmes résultats. « Le suffrage politique étant une fonction, dit M. Esmein, tous les membres de la nation sont appelés *virtuellement* à l'exercer ; aucun ne peut être écarté de parti pris : il faut donc que les conditions de capacité exigées de l'électeur soient facilement accessibles à tous » (2). L'opinion publique étant l'ensemble des volontés concordantes de la nation, chacun doit avoir *virtuellement* la possibilité de manifester la sienne, car on ne peut prétendre dégager la volonté d'un tout en écartant *a priori* une fraction quelconque de ce tout. Mais d'autre part si l'on ne veut pas que le principe de la souveraineté du peuple dégénère en un principe d'anarchie,

(1) Notamment au « suffrage universel sans distinction de sexe » : c'est l'un des points qui ont été affirmés par le congrès socialiste d'Erfurth, en octobre 1891. — V. aussi une proposition de loi « *tendant à assurer l'universalité du suffrage dit universel* », déposée à la chambre des députés le 30 janvier 1894 par M. Jules Guesde et plusieurs de ses collègues (*Journ. Off.* 1894, chambre des députés, annexe 337). L'auteur n'ose cependant pas pousser le principe jusque dans ses conséquences extrêmes : « Le suffrage universel, *même limité à la partie masculine de la nation*, n'est que nominativement universel. » — V. Esmein, *Op. cit.*, p. 193 note 2.

(2) *Op. cit.*, p. 197, — Dans l'état actuel de notre droit public il y a une raison majeure pour décider que l'électeur n'exerce pas un droit propre : c'est qu'il faut considérer son vote comme absolument inefficace ou comme ayant une vertu qu'il ne tient pas de celui qui l'exerce. La souveraineté repose en effet dans la nation et non dans le corps électoral appelé seulement à l'exercer. La volonté de la nation, l'opinion publique, c'est l'ensemble des volontés concordantes de la majorité. Or le corps électoral en entier ne représente qu'une minorité, le tiers environ de la population totale : il faut donc, si l'on veut accepter et justifier le résultat du vote (nomination de l'élu), admettre que l'électeur n'exerce pas un droit propre, mais une fonction.

si l'on ne veut pas confondre l'élection avec une simple opération mathématique dans laquelle un chiffre tient lieu de logique et de bon sens, le suffrage politique n'étant qu'un moyen ne doit être accepté que dans la mesure de son efficacité, de sa conformité avec le but à atteindre, que dans la mesure en un mot où il peut être réellement considéré comme traduisant une opinion. Or toute manifestation intelligente et réfléchie de volonté suppose une certaine capacité, une certaine expérience, une certaine maturité. Il faut donc nécessairement réglementer l'exercice du droit de vote, le subordonner à certaines conditions, « assez simples pour être facilement accessibles à tous » et ne pas impliquer des privilèges de castes, mais assez sévères aussi pour garantir que le résultat ne sera pas en opposition avec le but poursuivi, sinon au lieu de traduire une opinion, le suffrage politique n'est plus qu'un moyen de déchaîner les passions révolutionnaires et de favoriser les ambitions malsaines (1).

11. A cet égard les exigences du décret organique loin d'arrêter ou d'entraver arbitrairement la manifestation du sentiment dominant dans les masses algériennes ne tendent qu'à en dégager l'expression intelligente et raisonnée. La majorité de 25 ans est une condition qu'il conviendrait d'introduire dans toutes les élections, métropolitaines ou coloniales. Les questions politiques ou économiques soulèvent des difficultés dont la complexité, la délicatesse et la gravité ne sauraient se mesurer aux difficultés que soulèvent les questions d'intérêts privés ; les erreurs dans ce domaine ont des répercussions autrement difficiles à percevoir, des conséquences autrement dangereuses. Une société peut vivre heureuse dans une parfaite ignorance des mystères de la collocation en sous-ordre ; « elle

(1) Il n'y a pas de rapport nécessaire entre la valeur ou la sincérité d'une opinion et le nombre de bulletins électoraux qui sont réputés la traduire, là où la réglementation du suffrage fait défaut : « La pratique nous montre tous les jours ce que l'on obtient en lançant sous prétexte d'égalité des masses énormes d'électeurs dans une bagarre électorale. Chacun connaît aujourd'hui ces chambres disparates et bigarrées où se coudoient des politiciens de toutes les nuances, où les députés représentent avant tout des influences locales et personnelles et forment des groupement politiques variés, s'agitant, intriguant, se coalisant ou se combattant, se rapprochant ou s'éloignant au gré des circonstances et résolvant les questions les plus hautes par les mobiles les plus bas. » PRINS : *L'organisation de la liberté et le Devoir social*, (p. 193).

peut vivre encore grande et prospère, malgré des erreurs même graves dans l'ordre des sciences physiques. On a cru longtemps, par exemple, que le soleil tournait autour de la terre, et cela n'a pas empêché l'humanité d'avoir de glorieuses annales. Au contraire, qu'une erreur égare un peuple dans l'ordre social ou politique, il marche à la dérive... » (1)

Dès lors, confondre, comme on le fait aujourd'hui, la majorité civile et la majorité politique, c'est sacrifier la logique à un faux besoin d'unité ou de simplicité. Ce n'est pas se montrer l'ennemi du suffrage universel que de lui désirer plus de bon sens, plus de modération, plus de sagesse et de clairvoyance, dans l'intérêt du pays. La majorité de 25 ans ne viole aucun droit, n'établit aucune inégalité blessante et donne de plus sérieuses garanties de capacité chez l'électeur.

Dans un système qui combine le droit de suffrage avec la représentation des intérêts, une majorité de 25 ans est d'autant plus rationnelle qu'avant cet âge les intérêts des neuf dixièmes des citoyens sont encore à l'état embryonnaire. Bien rares, à 21 ans, sont les jeunes gens qui ont fait choix d'une carrière ou d'un emploi et donné à leur vie une orientation assez certaine pour pouvoir se considérer comme faisant partie d'un groupe social déterminé (2).

12. Cette même préoccupation de mesurer sagement le droit de l'électeur à la nature et aux difficultés du problème à résoudre, justifie pleinement les exigences du décret relatives à la durée de la résidence sur le sol Algérien, fixée à trois ans au moins (3). Il a voulu « s'assurer que les électeurs avaient une certaine expérience personnelle des intérêts à représenter ». Cette condition discutable et discutée quand il s'agit d'élections ayant un caractère purement politique n'appelle ici

(1) Ch. Beudant, dans son admirable ouvrage : « *Le Droit individuel et l'Etat* », p. 1.

(2) La solution admise par le décret n'est que la réalisation dans un domaine particulier et trop restreint d'un vœu plus général cher à la première commission des Trente, chargée de préparer les lois constitutionnelles : cette commission avait été unanime à élever la majorité politique à 25 ans : c'est la seconde commission qui a maintenu cette majorité à 21 ans. — V. rapport de M. Batbie, *Officiel*, 31 mars 1874, p. 2484.

(3) La loi du 31 mai 1850 avait exigé uniformément de tous les électeurs une résidence de 3 ans : on voulait ainsi rejeter la population nomade, qui, ayant en général peu d'intérêts et beaucoup d'appétits, est volontiers un élément révolu-

aucune explication, tant elle est dans la logique du but à atteindre. Ce qu'il est intéressant de noter c'est le caractère particulier de cette exigence, qui combinée avec la précédente nous ramène au dualisme des listes électorales (1).

Dans les cas et dans la mesure (2) où cette condition figure encore actuellement au nombre des exigences de notre droit public en matière électorale, elle n'apparaît plus que comme « garantie d'authenticité » : la société veut s'assurer que celui à qui elle reconnaît le droit de voter lui appartient véritablement et fait partie de ses cadres réguliers. Cette attache légale avec la commune, requise pour l'inscription sur la liste électorale, est donc une condition mise à l'exercice et non à la jouissance du droit de suffrage : elle peut d'ailleurs être suppléée par un domicile réel établi dans la commune avant le 31 mars, ou par l'inscription au rôle de l'une des quatre contributions directes. Dans le décret organique la durée de résidence apparaît avec un caractère tout différent : elle apparaît comme une condition de capacité, qu'aucune autre ne peut suppléer, comme une condition mise à la jouissance même du droit. D'ailleurs il ne s'agit plus ici d'une attache légale avec telle ou telle commune, mais d'une attache légale avec l'Algérie elle-même ; ce qui est logique, car la connaissance des

tionnaire. — La commission des Trente avait également, mais sans succès, proposé cette résidence prolongée.

(1) Pendant une certaine période, depuis la loi du 14 avril 1871, jusqu'à celle du 5 avril 1884, ce dualisme fut la règle en France : il y avait deux listes, une pour les élections législatives, l'autre pour les élections locales (conseil municipal, conseil d'arrondissement et conseil général). La seconde exigeait des conditions plus sévères de domicile ou de résidence. On était parti pour établir cette dualité d'une idée assez logique, c'est que quand il s'agit des affaires de la France, peu importe en somme qu'on soit depuis longtemps dans une commune déterminée, tandis que cela importe pour les affaires locales. En 1884 le besoin de simplicité fait supprimer la dualité de liste. — Si la proposition de loi précédemment citée de M. Jules Guesde devait aboutir un jour, elle marquerait un retour forcé à la dualité de liste, car elle tend à la suppression complète de toute condition de résidence pour l'électorat politique : « s'il a été possible sans une trop grande entorse au bon sens, de conditionner l'électorat municipal, de réclamer des électeurs municipaux un certain stage domicilial, il n'en est pas de même de l'électorat politique... Aussi soumettons-nous avec confiance à la chambre la proposition de loi suivante, qui supprime en matière d'élections législatives toute condition de résidence et réunit ce qui n'aurait jamais dû être séparé : la jouissance et l'exercice du droit électoral.

(2) Une résidence de six mois est nécessaire pour réclamer son inscription sur la liste électorale d'une commune quelconque quand l'impétrant n'y a pas son domicile réel ou qu'il n'est pas inscrit au rôle de l'une des quatre contributions directes (loi du 5 avril 1884, art. 4 et 11).

intérêts généraux dont on veut assurer la représentation n'est pas liée à une vie sédentaire dans telle ou telle circonscription : ces intérêts ne varient pas d'une commune à l'autre, ne s'arrêtent pas aux confins géographiques d'une province ou d'un département, ils sont communs à l'Algérie entière. Il faudrait se garder de conclure de là que l'électeur aux délégations financières n'est pas tenu de justifier d'une attache légale avec telle ou telle commune ; le contraire résulte à l'évidence de l'art. 2 § 2 : « sont électeurs tous les colons *inscrits sur les listes électorales municipales*, ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, pourvu...» Or ces listes électorales municipales sont dressées d'après les prescriptions de la loi du 5 avril 1884 et le besoin auquel répond cette exigence d'une attache légale avec la commune est le même : « garantir l'authenticité » de l'électeur et lui assigner la circonscription électorale dans laquelle il pourra exercer son droit. Il n'y a donc sur ce point aucune contradiction entre les prescriptions du décret organique et celles de la loi municipale ; elles poursuivent un but différent. La résidence de trois années sur le sol algérien est requise au point de vue de la jouissance même du droit ; la résidence de six mois dans une même commune, à défaut de domicile réel, est au contraire requise au point de vue de l'exercice du droit dans une circonscription administrative donnée.

L'inscription au rôle d'une des contributions directes, revêt aussi, (dans une hypothèse) un caractère intéressant à noter. A cet égard l'art. 3 formule une exigence qui, sans pouvoir être considérée comme un rétablissement partiel du régime censitaire, en rappelle de loin le souvenir et le principe. *Les contribuables non colons, appelés à élire la seconde délégation*, ne peuvent requérir leur inscription sur les listes du nouveau corps électoral qu'autant qu'ils sont « *inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées* ». C'est là une condition requise cumulativement avec les trois autres (1). Et d'après une circulaire du gouvernement général, il ne suffit même pas pour se réclamer de la qualité d'électeur de justifier qu'on aurait dû être inscrit au rôle d'une des contributions

(1) Majorité de 2 ans, résidence de 25 ans, et possession de la nationalité française depuis 12 ans.

directes, il faut, préalablement à toute réclamation avoir fait procéder effectivement à cette inscription. En droit commun cette inscription n'est pas une condition mise à l'électorat politique ; elle constitue plutôt une faveur, en ce sens qu'elle peut suppléer aux conditions de domicile ou de résidence et permettre d'obtenir son inscription sur les listes électorales d'une commune dans laquelle on n'a ni résidence ni domicile. Dans le décret du 23 août, elle est requise comme le signe extérieur *nécessaire* qui relie l'impétrant au groupe social dont il prétend faire partie, celui des contribuables, autres que les colons.

13. Le décret exige enfin de tout électeur une possession prolongée de la nationalité française pendant douze ans au moins (1).

Cette troisième et dernière condition mérite un examen spécial : elle s'explique et se justifie par des considérations propres au milieu dans lequel le système nouveau est appelé à fonctionner, propres à l'Algérie, où l'élément étranger se mêle dans une si forte proportion à l'élément français. Elle constitue une tentative de réaction contre une extension imprudente à l'Algérie des dispositions de la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité, contre un danger longtemps ignoré, qui est apparu subitement gros de conséquences à la suite des dernières élections législatives et municipales : « le péril étranger », se dressant en face de ce que d'autres appellent le « péril juif », mais plus menaçant, plus inquiétant que lui pour l'avenir de notre grande colonie (2). Dans un article inti-

(1) Nous ne pouvons préciser quelle a été sur la composition du corps électoral algérien, l'influence respective de chacune de ces trois conditions. Mais l'action combinée des trois réunies a eu pour effet de réduire le corps électoral d'un tiers environ. Les dernières listes électorales ordinaires accusaient 89.674 électeurs ; les listes révisées n'en comptent plus que 57.178. — Nous devons ces renseignements à la bienveillante obligeance de M. Mattei, conseiller de gouvernement.

(2) Il semble que la vue humaine ait un champ d'action trop étroitement limité pour permettre à un seul homme de considérer l'Algérie sous ses multiples aspects : il lui est plus facile, mais il est aussi plus dangereux, de n'en contempler qu'un. Le péril étranger éveille de très légitimes préoccupations et appelle de prudentes mesures ; mais l'imagination aidant et les passions politiques jouant ici le rôle de verre grossissant, ont poussé à exagérer singulièrement l'importance et l'imminence de ce danger. Inversement un autre parti a le tort de nier ce péril ou de le considérer comme quantité négligeable pour réserver toutes ses forces dans la lutte contre « le péril juif ». – Un sénateur, qui n'a rencontré ni l'un, ni

tulé « le mal de l'Algérie » (1), M. Paoli a écrit en chiffres ses patriotiques angoisses et a essayé de montrer par des statistiques minutieuses que sur le terrain électoral, « la France est battue en Algérie par l'élément étranger ». Le suffrage universel tel qu'il fonctionne en France est inapplicable en Algérie : « plus de la moitié de la population européenne est composée d'Italiens, d'Espagnols, d'Anglo-Maltais, d'Allemands, de Belges et de Suisses. Près de la moitié du corps électoral est ainsi composée d'éléments étrangers naturalisés... C'est de cette hâte à vouloir remettre entre des mains inexpérimentées et quelquefois malveillantes cet outil de la souveraineté qu'est le suffrage universel que provient la crise aiguë que traverse l'Algérie. » Tous ceux qui depuis un an ont écrit ou parlé sur la question, ont amèrement reproché son imprévoyance au législateur de 1889 qui en étendant de la métropole à la colonie les dispositions de la loi du 26 juin a organisé un dangereux système de « naturalisations automatiques », et plusieurs rêvant de couper au plus vite le mal dans sa racine ont conclu à une abrogation radicale et à bref délai (2).

Le décret du 23 août 1898 donne une première mais partielle satisfaction à ceux que hante « le péril étranger », en décidant que ne sont électeurs que les colons ou autres contribuables « français *depuis douze ans au moins* » (3). Cette exigence, dans les termes où elle est formulée, est pleinement respectueuse du principe d'égalité, puisque, en droit, la condition mise à l'électorat est exclusive de toute distinction et pèse du même poids sur tous les colons ou contribuables. En fait elle ne vise qu'une seule catégorie de personnes dont elle tend à faire des *cives minuto jure* pendant un certain laps de

l'autre, parait-il, au cours d'un très récent voyage à travers l'Algérie, en aurait découvert une troisième, à côté duquel les deux précédents disparaissent : « le péril Kabyle », si l'on en croit un rédacteur de l'Agence nationale, dont la *Dépêche algérienne*, du 10 mai 1899, rapporte les dires.

(1) Extrait de la *Revue politique et parlementaire*, n° de mars 1899.

(2) V. M. Bernard, *loc. cit.*, p. 201 ; — M. Le Moigne dans son Rapport sur le budget de l'Algérie ; — M. Etienne, *Dépêche algérienne* du 3 février 1899 ; — M. Barthou, dans le discours précédemment cité ; — M. Lenormand, dans un ouvrage récent : *Le péril étranger* (Paris, 1899), ouvrage dans lequel il y a un peu à prendre et surtout beaucoup à laisser, car à côté de quelques précieuses indications, il y a des exagérations nombreuses que l'esprit de parti peut seul expliquer et qui donnent à cet ouvrage les allures d'un plaidoyer « *pro domo* ».

(3) V. art. 2 et 3.

temps: les « néo-naturalisés », soit qu'ils tiennent leur qualité de français d'un décret individuel de naturalisation, soit qu'ils la tiennent de la loi du 26 juin 1889.

Sont incontestablement atteints les étrangers naturalisés en vertu d'un décret individuel ne remontant pas à plus de douze ans. Mais sûrement cette exigence d'une possession prolongée de la nationalité française n'aurait jamais vu le jour si l'Algérie n'avait à redouter dans le corps électoral que la présence de cette catégorie de naturalisés, dont logiquement les sentiments ne peuvent pas être suspectés, puisque le droit de cité ne leur est accordé que volontairement et après enquête administrative, dont le nombre grandissant ne peut pas davantage être considéré comme menaçant pour l'avenir puisque son accroissement dépend de la vigilance du gouvernement toujours libre d'apprécier l'opportunité des faveurs qu'il octroie.

L'utilité de cette mesure se faisait surtout sentir au regard de ceux qui tiennent leur qualité de français du « fonctionnement automatique » de la loi du 26 juin 1889, car à leur égard le gouvernement désarmé ne jouit d'aucun droit de contrôle (1) et dans quelques années leur nombre menace de prendre d'inquiétantes proportions (2). Pour ménager une influence prépondérante à l'élément purement français, dans le recrutement des délégations financières, on a tenté de retarder pendant douze ans l'entrée des « néo-français », dans le nouveau corps électoral.

14. Nous voudrions nous tromper, mais jusqu'à preuve contraire, nous sommes persuadé que cette mesure manque son but, qu'elle est insuffisante, sinon absolument inefficace; que cette condition (possession de la nationalité française prolongée pendant 12 ans), n'ajoute rien aux exigences de la première (majorité de 25 ans); que par suite elle ne rompt pas l'égalité complète que la loi de 1889 établit entre le français de race, *jure sanguinis*, et le français par le bienfait de la loi, *jure loci*. Tout individu qui, par application de la loi du

(1) Voir ce que nous disons plus bas.

(2) I naît annuellement en Algérie, 8.500 étrangers qui en vertu de la loi de 1889 peuvent être appelés 21 ans après à faire partie du corps électoral; — *J. off.* du 26 mai 1899, — Débats, page 1476.

26 juin 1889, doit sa qualité de français à sa naissance sur le sol algérien, peut, dès qu'il a atteint sa vingt-cinquième année requérir son inscription sur les listes électorales, car sa nationalité remontant au jour de sa naissance, il remplit fatalement et légalement la condition de possession prolongée pendant douze ans.

Cette solution est incontestable pour « l'individu né en France ou en Algérie, d'un étranger qui lui-même y est né » (1) : cet individu est français du jour de sa naissance et non du jour de sa majorité.

Quoique moins évidente au premier abord, elle nous paraît aussi certaine pour « l'individu né en France, ou en Algérie, d'un étranger et qui à l'époque de sa majorité est domicilié en France (ou en Algérie), à moins que, dans l'année qui suit sa majorité telle qu'elle est réglée par la loi française, il n'ait décliné la qualité de français... » (2). Dans ce cas, la faveur attachée à la naissance sur le sol français a un caractère conditionnel : elle est subordonnée à un droit de répudiation réservé à l'intéressé et ne s'impose plus nécessairement à lui comme dans la précédente hypothèse. Mais quelle que soit la nature discutée de cette condition, qu'on la considère comme suspensive ou résolutoire, l'individu qui n'a pas au cours de sa vingt-deuxième année opté en faveur de la nationalité de ses parents est définitivement français et est réputé l'être du jour de sa naissance et non de sa majorité (3).

Légalement la mesure prise ne peut donc opérer d'une

(1) Art. 8, 3° du C. c. modifié par la loi du 26 juin 1889.

(2) Art. 8, 4° C. c.

(3) La divergence entre les jurisconsultes apparaît lorsqu'il s'agit de déterminer la situation juridique de l'enfant pendant sa minorité, *pendente conditione*, ce qui ne nous intéresse pas ici ; mais par des voies différentes ils arrivent aux mêmes conclusions quand il s'agit de préciser cette même situation *post conditionem*.

Les uns considèrent cet individu comme français sous condition résolutoire de répudiation ; la condition faisant défaut, l'individu n'ayant pas répudié au cours de sa 22e année, la qualité de français lui est acquise définitivement, et du jour de sa naissance.

Les autres le considèrent, pendant la minorité, comme français sous condition suspensive de non-répudiation (donc provisoirement étranger) ; mais la condition se réalisant, l'individu ne répudiant pas au cours de sa 22e année, devient définitivement français, et d'autre part la condition suspensive rétroagissant, il est réputé être français du jour de sa naissance et non du jour de sa majorité.

manière efficace et certaine qu'au regard de ceux qu'elle n'avait pas directement pour but d'atteindre, les étrangers naturalisés en vertu d'un décret individuel du Président de la République, et ceux, relativement peu nombreux, visés par l'article 9 du Code civil, modifié par la loi du 22 juillet 1893 (1).

Nous savons que ces conclusions, qui résultent du décret organique du 23 août combiné avec la loi du 26 juin 1889, ne paraissent pas être celles du gouvernement général de l'Algérie. Lors de la revision des listes électorales, une circulaire confidentielle, signée de M. de Peyerimhoff, enjoignait aux autorités chargées de procéder à ce travail de considérer la majorité ordinaire (21 ans), comme point de départ du délai de douze années requis pour être électeurs, en tant qu'il s'agit d'individus devenus français *jure soli* (2). C'est donner de la loi une interprétation à laquelle nul n'est obligé de souscrire; c'est en quelque sorte décréter d'autorité privée que la majorité électorale, pour les délégations financières, fixée à vingt-cinq ans par le décret organique, sera portée à trente-trois ans pour les bénéficiaires de la loi de 1889. Mais nous croyons que cette opinion pèsera d'un poids bien léger dans la balance des tribunaux le jour où les intéressés demanderont que la loi de 1889, qui seule fixe les conditions d'acquisition de la nationalité française, soit plus sainement interprétée.

15. Alors apparaîtront plus violentes les attaques dirigées contre cette loi, dont quelques-uns demandent une abrogation radicale, même rétroactive, sans préoccupation aucune de la nature différente des droits auxquels cette rétroactivité pourrait porter atteinte.

Rendons aux mots leur véritable portée, car à voir rééditer si souvent cette formule de « naturalisation automatique », il semble que la loi du 26 juin 1889 ait en Algérie une vertu opérante qu'elle ne possède pas en France. La vérité est qu'elle

(1) Dans cette hypothèse, il est certain que l'acquisition de la nationalité française n'opère que dans l'avenir et jamais dans le passé : « la déclaration produira ses effets du jour où elle aura été faite ». V. art. 9 modifié.

(2) Environ 7.000 individus bénéficiaires de la loi de 1889 ont été retranchés des listes électorales.

opère dans les mêmes conditions et avec les mêmes effets, mais qu'elle est destinée à recevoir en fait en Algérie de plus fréquentes applications. La loi incriminée ne fonctionne « automatiquement » que dans les deux cas prévus par le nouvel article 8, 3° et 4° du Code civil (1). Dans toutes les autres hypothèse, et quelles que soient les facilités mises par le sénatus-consulte du 14 juillet 1865 à la naturalisation des étrangers en Algérie, cette naturalisation ne peut jamais avoir lieu qu'en vertu d'un décret du Président de la République, après enquête administrative sur la moralité de l'impétrant. Le droit de contrôle du gouvernement est donc sagement réservé par la loi de 1889 et la naturalisation apparaît avec son caractère véritable, comme l'œuvre d'un pouvoir discrétionnaire qui consciencieusement et intelligemment exercé autorise une sélection qui nous met à l'abri de tout danger (2). La naturalisation se présente avec un tout autre caractère dans les deux cas visés par l'article 8, 3° et 4° (3) : elle est l'œuvre directe de la loi et se réalise non seulement sans l'intervention, mais même contre toute intervention du gouvernement, qui est ici désarmé. C'est en ce sens et dans cette mesure seulement qu'on a pu accuser le législateur d'avoir organisé un système de « naturalisations automatiques », expression d'ailleurs impropre, car il ne s'agit pas d'une naturalisation au sens juridique du mot, qui implique un changement de nationalité, mais d'une acquisition de nationalité d'origine, *jure soli* : dans les

(1) Nous devrions ajouter le cas de l'art. 8, 2° visant l'individu né de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue. Mais on ne saurait sérieusement songer à une abrogation de cette disposition. Voir plus loin ce que nous disons du décret du 7 février 1897.

(2) La loi du 22 juillet 1893 est venue organiser ce droit de contrôle au regard de l'étranger visé par l'art. 9 du Code civil, mais elle ne reconnaît plus au gouvernement un pouvoir absolument discrétionnaire, en ce sens qu'il ne peut refuser l'enregistrement pour cause d'indignité qu'avec « l'*avis conforme* du Conseil d'Etat ». Cette exigence constitue une particularité curieuse à noter : en matière administrative ou législative, le Conseil d'Etat n'a pas de pouvoir propre ; il n'est qu'un corps délibérant chargé de donner des avis, et que ces avis lui soient facultativement demandés ou que la loi impose l'obligation de les obtenir, ils n'en conservent pas moins un caractère purement consultatif : ils ne lient jamais le gouvernement. Ce cas est le seul dans lequel le gouvernement soit obligé de subir l'avis du Conseil d'Etat.

(3) Aux termes de l'art. 8, sont français ; 3° tout individu né en *Algérie* d'un individu qui lui-même y est né ; 4° tout individu né en *Algérie* d'un étranger, et qui à l'époque de sa majorité est domicilié en Algérie, à moins que dans l'année qui suivra sa majorité telle qu'elle est réglée par la loi française, il n'ait décliné la qualité de français.....

deux hypothèses, l'individu né en Algérie est réputé français du jour de sa naissance et non du jour de sa majorité. Sans doute une fiction ne suffit pas à détruire les lois de l'affinité et de l'hérédité. Mais faut-il conclure nécessairement de là à une abrogation hâtive et radicale, sous prétexte que le résultat de certains votes récents n'a pas donné toute satisfaction à ceux que tentent si facilement les honneurs publics? On sait que l'acquisition de la nationalité française *jure soli*, à tort ou à raison, est fondée sur une présomption d'attachement, de la part de celui qui en bénéficie, pour le sol qui l'a vu naître et sur lequel peut-être il a vécu ses premières années. Si les dispositions qui l'organisent sont destinées à recevoir en Algérie de plus fréquentes applications, c'est non seulement (comme on se borne généralement à le remarquer) parce que les étrangers y sont proportionnellement plus nombreux qu'en France, mais encore et surtout parce que beaucoup d'entre eux se fixent dans la colonie sans esprit de retour vers leur pays d'origine et fondent là une famille qui a grandi sous l'empire de nos lois. Aussi la naissance sur le sol français, qui n'est trop souvent pour la métropole qu'un accident justifiant mal les avantages qu'en fait découler la loi de 1889, apparaît en Algérie comme un phénomène fréquent et normal auquel il est difficile logiquement de refuser *a priori* tout effet bienfaisant, puisque la présomption à laquelle le législateur s'est attaché, au lieu de demeurer une hypothèse très contestable, est souvent conforme à la réalité.

16. Si l'action de la loi, trop rapide en raison de la densité du milieu dans lequel elle opère, constitue un danger pour nous au point de vue politique, une mesure prudente analogue à celle dont le décret organique du 23 août vient de faire l'essai nous paraît bien mieux appropriée au mal, bien plus conforme aux intérêts de la colonie que la substitution d'un régime absolument nouveau analogue, par exemple, à celui que le décret du 7 février 1897 vient d'introduire dans les colonies françaises (1). D'après ce décret la filiation seule est attributive de nationalité ; le *jus soli*, la naissance sur le terri-

(1) Autres que la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

toire de l'une de nos colonies, cesse désormais d'être considéré comme un mode d'acquisition de la nationalité française (1). Par suite et quelles que soient les circonstances qui aient entouré sa naissance, l'individu né dans l'une des colonies régies par le décret du 7 février n'a jamais un droit acquis à se dire ou à devenir français : les portes de la naturalisation sont largement ouvertes, mais elles sont gardées avec vigilance : l'entrée dans la cité est interdite à quiconque n'a pas obtenu un décret de naturalisation, dont le Président de la République est toujours souverainement libre d'apprécier l'opportunité : ainsi est réservé d'une manière absolue et complète le droit de contrôle et de surveillance du gouvernement.

Si entre le libéralisme imprudent du lésislateur de 1889 et la réserve craintive, presque hostile, du législateur de 1897, nous cherchons un moyen terme, c'est que nous pensons qu'il serait dangereux de ne résoudre que par des considérations politiques un problème dont la solution radicale produirait des effets désastreux dans un autre domaine. Incontestablement la loi de 1889 risque dans un avenir plus ou moins prochain de compromettre nos intérêts politiques et la démonstration de cette inquiétante possibilité a été faite avec une ardeur de conviction, voisine de la passion, qui nous dispense de la tenter à nouveau (2). Mais l'application rigoureuse d'un régime

(1) Sauf deux cas très exceptionnels où l'appel au *jus soli* s'impose comme une impérieuse et inéluctable nécessité si l'on ne veut laisser des enfants sans nationalité : 1° lorsqu'il s'agit d'enfants dont la filiation est inconnue ; 2° ou d'enfants nés de parents connus, mais dont la nationalité est inconnue.

(2) Nous avions écrit déjà cette partie de notre article quand le 25 mai 1899, M. Laferrière, au cours des débats sur l'Algérie, prononça à la Chambre des députés un remarquable discours que pourront consulter avec fruit ceux qui désirent connaître la véritable situation de l'Algérie au point de vue qui nous occupe; nous en détachons le passage suivant qui nous paraît être la démonstration la plus claire, la plus autorisée et la plus sincère du danger que nous signalons.

Après avoir démontré (chiffres en main, que nous invoquerons plus tard) que la proportion des électeurs non français d'origine n'est que le 26 p. 100 de la totalité du corps électoral, M. le Gouverneur ajoute : « on pourrait penser que cette situation prise en elle-même n'est pas désespérée, qu'il y a encore une certaine prépondérance pour les Français d'origine. Mais cette prépondérance ne durera pas longtemps, parce que l'aggravation de cette situation est certaine et rapide. Chaque année une couche nouvelle du corps électoral se substitue à une couche ancienne : les anciennes couches du corps électoral sont composées d'électeurs sur lesquels ni le décret de 1870 ni la loi de 1889 n'ont exercé aucune action ; ils disparaissent et sont remplacés par un contingent annuel dont les éléments sont déjà très différents de ceux que je vous ai indiqués. Ainsi les nouveaux électeurs de l'année sont au nombre de 5.800..., dont 3.300 Français d'origine et 2.500 non français d'origine. La différence en faveur des Français n'est donc plus sur ce

analogue à celui du décret de 1897 risquerait de compromettre les intérêts économiques de la colonie et cette face du problème, moins passionnante peut-être, mais sûrement aussi importante, n'a été envisagée que d'une manière très superficielle quand elle n'a pas été passée complètement sous silence. Il faut l'avouer franchement et mettre dans cet aveu plus de reconnaissance que de regrets : les étrangers de race latine et particulièrement les Espagnols et les Italiens ont rendu à l'Algérie des services signalés ; et s'ils n'avaient apporté le concours de leur activité aux trop rares colons venus de France notre belle colonie serait loin encore d'avoir acquis au point de vue agricole et commercial ce développement qui a fait l'admiration de tous ceux qui l'ont visitée et qui est une promesse pleine d'avenir, pourvu, suivant l'expression de M. Barthou, qu'on ne sacrifie pas « l'Algérie de la vigne, du mouton, de l'olivier, à celle de l'agitation et de l'industrie politique ». Comme le dit très justementM. Bernard, « vouloir nous passer absolument des étrangers serait à la fois une impossibilité et un danger. Il faut bien nous habituer à avoir affaire en Algérie à une population française mélangée et nous devons recevoir les éléments étrangers indispensables à l'exploitation de notre empire africain » (1). Si nous ne pouvons nous passer des étrangers, si leur concours nous est à la fois précieux et indispensable au point de vue de la prospérité économique de la colonie, il faut que leur activité puisse se développer dans un milieu favorable. Or, ce milieu favorable, ils ne le rencontreraient pas avec une abrogation radicale de la loi de 1889, ne réservant aucun effet bienfaisant à la naissance sur le sol algérien, même quand cette naissance est entourée des circonstances particulières qui jusqu'à ce jour, aux termes de

contingent annuel que de 790, ce qui donne une proportion, pour le corps électoral en voie de formation et qui sera complet d'ici douze ou quinze ans de 56 1/2 p. 100 de Français d'origine et de 43 1/2 p. 100 de non Français d'origine.

Et maintenant, si vous voulez bien tenir compte de ce fait que tous les ans il naît en Algérie 8.500 étrangers qu'en vertu de la loi de 1889 ceux-ci naissent français et qu'ils viendront vingt ans après faire partie du corps électoral ; si vous voulez en outre tenir compte de cette circonstance que l'immigration étrangère représente par an 1.700 personnes de plus que l'immigration française, vous verrez par l'effet simultané du temps, des hommes et des choses, à quelle situation nous sommes fatalement amenés dans un avenir peu éloigné ». — *J. off.* du 26 mai, — Débats, p. 1476.

(1) *Loc. cit.* p. 201.

l'article 8, 3° et 4°, confèrent de plein droit à l'individu la nationalité française avec toutes les larges conséquences que comporte une telle acquisition tant dans le domaine des droits politiques que dans le domaine des droits privés. Il ne le rencontreraient pas dans l'état actuel de notre législation parce que la capacité juridique de l'étranger en France n'est pas la même que celle du national. Tandis que certaines législations fondent la condition de l'étranger sur le principe d'assimilation et l'admettent sans restriction aucune à la jouissance de tous les droits privés organisés au profit des nationaux (1), l'article 11 de notre Code civil fonde cette même condition juridique de l'étranger sur un principe tout différent et beaucoup moins libéral : celui de la réciprocité diplomatique. On sait avec quelle étroitesse de vue (blâmée par la doctrine), la jurisprudence actuelle de nos tribunaux interprête cette disposition, apportant au principe de la capacité de l'étranger en France toute une série de restrictions fâcheuses, fondées sur la distinction archaïque et à peu près insaisissable des droits privés, en droits naturels et droits civils proprement dits. Ce serait sortir du cadre que nous nous sommes tracé que de descendre dans l'examen détaillé des conséquences pratiques qui résultent soit des solutions qu'impose un texte formel, soit des solutions que consacre la jurisprudence par interprétation de l'article 11. Ce qu'il importe de noter, c'est que la situation faite aux étrangers se caractérise par l'incertitude et l'instabilité de leur condition juridique, par une insuffisante protection de leurs droits et par une évidente inégalité dans les rapports juridiques qui peuvent se former entre eux et les nationaux. Peut-être nous objecterat-on que le législateur français a sagement placé le remède à côté du mal et que l'admission à domicile, autorisée dans les

(1) Telles sont : l'Italie, article 3 du Code civil de 1865, posant en principe que « l'étranger est admis à jouir des droits civils attribués aux nationaux » : — l'Espagne, art. 27 du Code civil de 1889, décidant que « les étrangers jouissent en Espagne des droits que les lois civiles accordent aux Espagnols... » ; les Pays-Bas, art. 9 du Code civil, aux termes duquel « le droit civil du Royaume est le même pour les étrangers que pour les nationaux » ; le Portugal, art. 25 du Code civil de 1867 ; les législations de l'Amérique latine se distinguent en général par une assimilation très large de l'étranger au national ; ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'elles refusent au premier quelques-uns des droits privés reconnus au second ; telles sont les législations du Brésil, du Chili, du Mexique, du Pérou, de la République Argentine.

conditions prévues par l'article 13 de notre Code civil, sans rien compromettre dans le domaine politique, fournit un moyen facile de rétablir sur le terrain du droit privé cette égalité et cette stabilité si nécessaires à la sécurité des rapports juridiques. Ce serait là une erreur grossière : la condition de l'étranger autorisé par décrèt à fixer son domicile en Algérie n'en demeurerait ni moins instable ni moins incertaine. Il est vrai que dans l'espèce l'article 13 lui reconnaît la jouissance « de tous les droits civils » dont les Français peuvent se prévaloir ; et il semble au premier abord que l'admission à domicile lui confère par anticipation (les droits politiques réservés) le bénéfice de tous les avantages résultant de la naturalisation. Malheureusement et sans sortir du domaine des droits privés, il subsiste entre les deux hypothèses des différences fondamentales qui logiquement rendent impossible toute analogie même lointaine entre elles. Tandis que la naturalisation produit des effets définitifs et irrévocables, l'autorisation de domicile est essentiellement discrétionnaire, précaire et temporaire : discrétionnaire puisqu'elle peut toujours être librement accordée ou refusée par le chef de l'Etat ; précaire en ce sens qu'une fois accordée elle ne confère jamais un droit acquis et peut toujours être arbitrairement retirée ; temporaire enfin, car elle est limitée dans le temps et, en l'absence de tout retrait, ses effets cessent de plein droit par l'expiration d'un laps de cinq années. Ajoutons que, même en lui prêtant des effets irrévocables et définitifs, la simple admission à domicile rendrait plus lente, plus difficile et par suite plus problématique l'œuvre d'assimilation poursuivie, puisqu'elle implique la survivance du lien qui rattache cet étranger à sa patrie, en le laissant soumis à son statut personnel d'origine, c'est-à-dire à sa loi nationale en ce qui concerne l'état et la capacité, soumis aux devoirs publics qui sont le corollaire ordinaire et logique de ce lien de sujétion. Maintenir aussi profonde qu'elle résulte de la pure application du droit commun la différence qui sépare l'étranger du national, c'est inviter les étrangers, dont le concours nous est cependant indispensable, à ne mesurer la durée de leur séjour qu'aux exigences de leurs propres intérêts et à regagner après fortune faite une patrie dont on les oblige à garder le vivant souvenir.

Peut-être a-t-on commis une erreur en pensant que la naturalisation devait être le point de départ de l'assimilation au lieu d'en être le couronnement : la loi ne saurait, sans témérité et sans danger, décréter une égalité démentie par les faits. Mais peut-être y aurait-il une erreur non moins grave à ne pas comprendre que l'assimilation progressive n'est possible qu'avec une législation libérale et bienfaisante protégeant efficacement les étrangers dans leurs droits et les rassurant contre les inquiétudes d'un lendemain toujours incertain. Si la législation de 1889 présente certains dangers au point de vue politique, elle offre d'indéniables avantages pour l'avenir économique de la colonie. Pourquoi dès lors, en abandonnant les effets pernicieux qu'elle peut avoir, ne pas retenir les avantages qui en découlent et concilier ainsi les intérêts en présence? Voilà pourquoi, à une abrogation radicale, d'ailleurs juridiquement insoutenable, si on la veut rétroactive, nous préférerions une sage et prudente distinction entre les droits politiques et les droits civils, pour n'accorder les premiers qu'à la seconde et même à la troisième génération. Ce serait la consécration de la distinction faite par quelques législations étrangères entre la petite et la grande naturalisation (1), impliquant deux étapes dans la poursuite de l'œuvre d'assimilation : l'une transformant l'étranger en *sujet* de l'Etat ; l'autre lui conférant ultérieurement la qualité de citoyen. C'est la voie dans laquelle est entré le décret organique du 23 août 1898, subordonnant l'éclectorat en matière de délégations financières à une possession de la nationalité française prolongée pendant douze années (2). La question est actuellement posée et l'avenir de la colonie appelle une solution à bref délai. Si le système intronisé par le décret que nous analysons devait être généralisé, le principe dont il s'inspire pourrait très heureusement et très utilement servir de point de départ à toute réforme à venir, soit en matière électorale, soit en matière de naturalisation. On pourrait discuter seulement le point de

(1) Notamment la Belgique, l'Angleterre, l'Espagne, l'Italie, le Danemark et la République Sud-Africaine du Transwaal, celle-ci menacée par l'immigration étrangère d'un danger dont des événements récents ont démontré l'imminence et la réalité. V. *Revue gén. de Dr. Int. public*, 1896, p. 26 et 166 ; 1897, p. 642.

(2) V. cependant les observations que nous avons précédemment présenté à ce sujet : un nouveau texte demanderait une rédaction plus en conformité avec le but poursuivi.

savoir s'il ne conviendrait pas de soumettre à des exigences plus sévères les délais requis pour l'obtention des droits politiques, ou même de subordonner l'exercice des droits politiques à un décret individuel de *naturalisation civique*, ce qui réserverait pleinement le droit de contrôle du gouvernement dans le domaine électoral.

17. Dans l'un et l'autre cas il y aurait lieu de trancher une question préjudicielle sur laquelle l'accord paraît difficile, si nous en jugeons par les allusions qui y ont été faites soit au parlement soit dans la presse : celle de la rétroactivité ou de la non rétroactivité. La réforme, dans la mesure où elle s'impose, c'est-à-dire, en tant que visant le retrait des droits politiques, ne doit-elle opérer que dans l'avenir ou étendra-t-elle également ses effets dans le passé, atteignant du même coup soit les israélites indigènes naturalisés en vertu du décret Crémieux du 24 octobre 1870, soit les étrangers naturalisés de plein droit en vertu de la loi du 26 juin 1889 ? La question mériterait d'être envisagée au double point de vue de sa légitimité et de son opportunité.

18. Juridiquement la rétroactivité de la législation à venir nous paraît parfaitement soutenable et nous n'apercevons ni texte ni principe s'opposant à son admission. L'article 2 du Code civil que l'on pourrait songer à invoquer, stipulant que « la loi ne dispose que pour l'avenir... » n'a pas à intervenir dans le débat. Car, d'une part, si généraux que soient les termes dans lesquels est formulée la règle qu'il pose, sa sphère d'influence est incontestablement limitée aux lois organisatrices des droits privés, relatifs soit à la personne, soit au patrimoine ; or il s'agit ici exclusivement de droits politiques. D'autre part, étant donné le domaine particulier dans lequel la réforme demandée serait appelée à exercer son action, il ne saurait être question d'une rétroactivité au sens juridique du mot, ou, si l'on préfère, la rétroactivité serait pleinement légitime puisqu'elle ne porterait atteinte à aucun droit acquis. Pour justifier un appel à l'art. 2 ou à la théorie de l'intangibilité des droits acquis il faudrait souscrire à la doctrine qui conçoit les droits politiques en général et le droit du suffrage

en particulier, comme des droits individuels, comme un droit propre à celui qui l'exerce et non comme une fonction sociale ou comme un moyen en vue d'un but à atteindre. S'il en était ainsi, il faudrait logiquement conclure que toute modification à venir de la législation électorale qui ne serait pas extensive des droits précédemment reconnus serait entachée d'une injuste rétroactivité. Qu'une loi fixe la majorité politique à 25 ans ! Soutiendra-t-on que les individus majeurs de 21 ans, mais mineurs de 25 ans, n'en conserveront pas moins le droit de voter, sous prétexte qu'ils avaient atteint leur majorité politique sous l'empire d'une loi moins exigente et qu'une loi nouvelle ne peut pas venir les dépouiller de l'exercice des droits qu'une telle majorité autorisait ? Les votes émis par eux sous l'empire de la législation ancienne conserveront leurs effets normaux et légaux : c'est tout ce qu'implique le principe de non-rétroactivité des lois en matière politique. Peut-être nous objectera-t-on qu'il s'agit dans l'espèce d'une condition restrictive de la capacité électorale, mais du moins exclusive de toute distinction et par suite essentiellement respectueuse du principe d'égalité. Qu'importe ? Une loi est-elle moins rétroactive quand elle porte atteinte aux droits de tous que quand elle ne porte atteinte qu'aux droits prétendus de quelques-uns (1) ?

Ce qui résulte de la concession qu'on ne peut pas nous refuser, c'est que l'objection que l'on formule n'a pas son fondement dans l'atteinte portée à un droit acquis, mais bien exclusivement dans une violation prétendue du principe d'égalité. Les grands mots trouvent toujours un écho sympathique dans

(1) S'il suffit de déguiser la rétroactivité derrière des mots pour lui donner un caractère de légitimité acceptable, la réforme projetée pour la réorganisation du corps électoral algérien trouverait un aboutissant facile : il suffirait, comme l'a fait le décret de 1898, de subordonner l'électorat à un possession prolongée de la nationalité française ; de décider que seuls, par exemple, pourraient désormais prétendre à l'exercice des droits politiques ceux qui possèdent la qualité de français depuis deux ou trois générations au moins : en droit la condition serait égale pour tous ; en fait elle aboutirait au but visé : garantir l'influence prédominante de l'élément purement français Car cette condition serait sûrement remplie par les Français de race, dont la nationalité est fondée sur la filiation ; elle ne laisserait qu'une espérance d'avenir à ceux dont la qualité de français est fondée sur un titre plus récent et de nature différente, le décret de 1870 ou la loi de 1889, c'est-à-dire aux Israélites indigènes devenus citoyens français *par le bienfait de la loi*, et aux étrangers naturalisés de plein droit *jure soli*. C'est le système auquel il est fait allusion dans les articles précédemment cités de M. Bernard et de M. Paoli.

l'âme à la fois généreuse et sentimentale d'un Français et y déterminent une facile adhésion à toutes les condamnations que l'on prononce au nom de l'un des grands principes de 1789. Mais ce n'est pas répudier un héritage glorieux, que de chercher à deviner les idées vraies que les mots déguisent et parfois déforment. Logiquement l'égalité ne doit pas être considérée comme un droit public. Elle n'est pas, comme la liberté, une faculté, une aptitude à faire ou à ne pas faire : elle n'a pas d'objet positif. « C'est une interdiction générale de faire entre les citoyens des distinctions non justifiées par un intérêt public (1) ». Au point de vue du droit public sainement et sagement entendu, le principe égalitaire ne nous paraît avoir d'autre portée que la suivante : obligation pour l'Etat de traiter également des situations identiques, inégalement des situations différentes ; en un mot tenir compte des inégalités réelles, abstraction faite de toute distinction fondée sur des considérations d'ordre individuel. Or, sincèrement, serait-ce violer le principe ainsi entendu que de traiter inégalement au point de vue politique des citoyens qui le sont à des titres si différents et si inégalement garants d'un véritable dévouement à la cause française ? Nous serions d'autant plus étonné de voir protester au nom du principe d'égalité contre cette différence de traitement qu'elle apparaît en germe dans l'article 3 de la loi incriminée, n'assimilant l'étranger naturalisé que sous réserve d'une incapacité décennale à toute élection aux chambres législatives et que, d'autre part, le décret du 23 août 1898 vient de l'aggraver considérablement en exigeant de tout électeur aux délégations une possession de la nationalité française prolongée pendant douze années. Et pourtant personne n'a songé à témoigner cette indignation émue que quelques-uns professent à la vue de conclusions que nous considérons comme pleinement admissibles au point de vue des principes.

Trop tard, en matière politique, n'est donc pas à nos yeux un argument péremptoire. Une réforme destinée à n'opérer que dans le domaine réservé des droits politiques ne saurait être considérée comme portant atteinte à des droits acquis.

(1) V. Esmein, *op. cit.*, p. 183 et Orban, *Revue du droit public*, 1895, III p. 433.

Dès lors le législateur doit pouvoir réparer sa faute, s'il est démontré que l'assimilation trop large décrétée en 1870 ou résultant de la loi de 1889 risque d'être en formelle opposition avec l'intérêt public.

19. On se heurte, en dernière analyse, beaucoup plus à une question d'opportunité qu'à une question de légitimité. Et en ce qui concerne l'opportunité d'une abrogation rétroactive le doute est permis, et les chiffres sont ici plus concluants que les arguments. Il y a eu sans doute beaucoup de déboires à la suite des dernières élections, soit que l'on envisage les élections législatives du 8 mai 1898, soit que l'on considère les élections municipales du 13 novembre, ou même les élections aux délégations financières du 4 décembre 1898. Hélas, c'est le résultat fatal de toute élection qui met en présence deux concurrents, puisque le corps électoral n'a qu'une majorité ! Depuis, les naturalisés sont devenus suspects à quelques-uns et l'on juge que la réforme s'est fait trop longtemps attendre. Notons simplement que les élections du 4 décembre ne diffèrent nullement des deux précédentes par les tendances qu'elles accusent, et cependant, les douze ans de nationalité exigés par le décret organique avaient eu pour effet immédiat de retrancher des listes électorales tout l'apport résultant de ce que l'on a appelé avec un peu de mélancolie emphatique les « naturalisations automatiques ». Le législateur de 1889 n'est donc pas le seul auteur coupable du succès d'un parti qui n'est peut-être pas très bien en cour, mais qui, il faut l'avouer franchement puisque l'expérience le démontre, trouve dans le corps électoral algérien des partisans nombreux et peut-être convaincus. Nous admettons volontiers que les vaincus cherchent, dans des considérations étrangères à leur mérite ou à leur valeur personnelle, des raisons justificatives d'un échec regretté ; mais ne s'inspirer que des considérations politiques du moment pour décréter une innovation qui peut réagir dans un autre domaine nous paraît tout aussi dangereux que le mal auquel on veut remédier.

L'on a dit que près de la moitié du corps électoral algérien est composé d'éléments étrangers naturalisés. Il y a là une exagération qu'une légitime préoccupation du lendemain fait pardon-

ner à son auteur, mais qu'une scrupuleuse statistique devait rectifier. Le total des électeurs inscrits est de 90.138. Sur ce chiffre, le nombre des Français d'origine est de 65.700; le nombre des naturalisés est de 16.400, dont 8.500 par décret individuel et 7.900 en vertu de la loi de 1889; le nombre des israélites indigènes est de 8.000 en chiffres ronds. L'ensemble des électeurs qui ne sont pas Français d'origine est donc de 24.400, ce qui représente 26 p. 100 de la totalité dn corps électoral (1). Cette proportion, réservant à l'élément purement français une prépondérance qui s'accuse dans une large mesure, ne laisse pas au premier abord entrevoir la nécessité ou même simplement l'opportunité d'une mesure rétroactive et il semble bien qu'il suffirait pour nous protéger efficacement d'une réforme n'opérant que dans l'avenir et maintenant leurs droits politiques à ceux qui en ont actuellement la jouissance. Malheureusement ces chiffres pris dans leur ensemble ne sont pas concluants : il y a une autre considération qui a un très grand poids aux yeux des électeurs algériens et que le législateur de demain devra ne pas perdre de vue : ces électeurs se plaignent que l'influence des étrangers et des israélites soit accrue par un phénomène qu'ils appellent le groupement. Cela signifie que les électeurs qui ne sont pas Français d'origine ne sont pas, comme les Français, disséminés dans tout l'Algérie, mais groupés par des affinités particulières sur tel ou tel point (2). Dès lors si pris dans l'ensemble ils constituent à l'heure actuelle une masse assez faible, une proportion peu inquiétante, ils forment dans un lieu donné une majorité ou du

(1) Nous empruntons ces chiffres au discours prononcé par M. Laferrière, à la Chambre des députés, séance du 25 mai 1899. *Off.* du 26, p. 1476.

(2)

A Bône	il y a	2.192	électeurs français		contre	1.643	naturalisés.
à Philippeville,	—	1.553	—	—	contre	841	—
à Stora,	—	44	—	—	contre	157	—
à La Calle,	—	125	—	—	contre	480	—
à Oran,	—	4.300	—	—	contre	1.381	—
à St-Denis du Sig,	—	178	—	—	contre	212	—
à Arzew,	—	253	—	—	contre	300	—
à Mers-el-Kebir.	—	73	—	—	contre	295	—

Le même phénomène est signalé en ce qui concerne les israélites :

Oran,	4.300	français,	contre	1.349	israélites (+ 1.381 naturalisés).
Médéah,	340	—	contre	220	—
Laghouat,	62	—	contre	51	—
Bou-Saada,	12	—	contre	70	—
Tlemcen,	781	—	contre	805	—

V. *J. off.* du 26 mai 1899; Débats, p. 1.477.

moins l'équivalent du corps électoral français. Le danger est localisé, cantonné si l'on veut sur certains points du territoire algérien, mais là où il a fait élection de domicile il gagne en intensité ce qu'il perd en étendue, et nous ne voyons plus d'autre moyen efficace de rétablir l'équilibre rompu qu'une mesure qui viendrait réparer la téméraire imprudence du législateur de 1870 et de 1889. A l'inconvénient que nous signalons de voir certaines localités, importantes par le chiffre de leur population ou par leur situation géographique, échapper à l'influence française, on ne peut songer à trouver un remède ou même simplement une atténuation dans la seconde innovation que réalise le décret organique. Envisagée au point de vue d'élections générales, la représentation des intérêts peut modifier très heureusement la composition des collèges électoraux et par suite le groupement ou la répartition des électeurs, mais elle ne saurait opérer efficacement au regard d'élections municipales, auxquelles d'ailleurs on ne saurait sérieusement songer à étendre ce mode de représentation (1).

J. Thomas,
Chargé de cours à l'École de droit d'Alger.

(1) V. dans ce sens, Donnat, *La politique expérimentale*, p. 403; — Faguet, *Décentralisateurs et Fédéralistes* (Revue du Palais, mai 1898); Deschanel, *la Décentralisation*.

Contrà : Séverin de la Chapelle, *Nouvel organisme de la souveraineté nationale en France*), dont le regard pénétrant a découvert dans les communes « out ce qui fait l'unité morale parmi les hommes : une origine, un centre, une langue, des souvenirs, une loi, des intérêts communs », p. 95.

DU NOUVEAU ROLE DE L'ASSISTANCE INTERNATIONALE

ET DU DROIT DE SÉJOUR DES ÉTRANGERS

Sommaire. — I. L'importance théorique et pratique du problème. Les divers modes de collaboration entre les Etats. La notion de l'assistance internationale. — II. Les problèmes de l'émigration dans le passé. — III. Les difficultés auxquelles donnent lieu les problèmes de l'émigration de nos jours. Le lien intime qui rattache le droit de séjour à l'ensemble des droits dont jouit l'étranger. La complication du problème par suite de l'intervention des pouvoirs publics dans l'émigration. — IV. Le principe du droit de séjour envisagé en lui-même. Doctrine et pratique internationales. Confusion entre le droit de séjour et les droits à la jouissance desquels il peut conduire l'étranger. Discussion devant l'Institut de Droit international (1897). Critique. Distinction proposée entre les différentes matières se rattachant à l'émigration et à l'immigration. Utilité des traités collectifs d'assistance internationale. — V. Etude des restrictions apportées par la pratique internationale au droit de séjour des étrangers. Possibilité d'écarter ces restrictions par la conclusion des traités d'assistance.

I.

Le droit de séjour des étrangers a soulevé et continue à soulever de nos jours de nombreuses discussions qui, loin d'être résolues par les principes du droit public moderne, ne font que se compliquer.

Et cependant, l'importance soit théorique, soit pratique du problème posé, est capitale. Inutile d'insister sur l'importance pratique du problème agité. Le mouvement de l'émigration, les données fournies par la statistique sont là pour en fournir la preuve éloquente. L'importance théorique de la question, si cela est possible, est encore plus grande. Il faut se rappeler à ce propos l'observation très juste de Holtzendorff que « le résultat final de tout travail qui procède du droit des gens, résultat relativement indépendant de la carrière des différents Etats et des vicissitudes historiques doit être la création, le maintien, la consolidation du droit qui revient à l'homme en

tant qu'individu, abstraction faite de sa situation politique vis-à-vis de l'Etat » (1).

Cette pensée nous semble très exacte en tant qu'elle affirme que le but du développement progressif du droit international, et même de tout le droit moderne, c'est la garantie et le développement des droits de l'individu.

Il ne faut pas se lasser de le répéter.

De même que le droit public interne, après une longue et pénible évolution, a abouti à élaborer une organisation étatique qui, quel que soit son point de départ, se trouve constituée et fonctionne en vue d'assurer l'exercice des droits progressivement reconnus à l'individu, de même l'Etat, dans ses rapports internationaux, doit s'adapter à la nouvelle situation, qui est le séjour permanent des étrangers sur son territoire et créer des organes appropriés à la protection de ceux-ci.

Mais si, en principe, la question est facile à résoudre, les situations multiples où elle est susceptible de se poser, les divers aspects qu'elle peut revêtir, les nécessités impérieuses d'une évolution, comportent de multiples distinctions quant aux solutions à adopter. En effet, la pratique des Etats varie suivant qu'ils sont en relations pacifiques ou en guerre entre eux, suivant qu'il s'agit de territoires habités par des nations civilisées ou qu'on se trouve sur les continents où l'on voit à peine poindre l'aube de la civilisation naissante.

Cependant, il ne faut pas s'attacher, malgré leur persistance, à l'étude des hypothèses exceptionnelles, il ne faut pas se laisser effrayer par le spectacle attristant de la guerre pour s'interdire de poser des principes destinés à régir la conduite des Etats civilisés. Quand la guerre éclate, quand les passions sont déchaînées, quand la fatalité historique a mis aux prises deux nations, l'idée de droit, tout en conservant quelque empire, s'efface devant la fureur meurtrière des belligérants. Mais le droit, comme l'a dit, un auteur éminent, n'est pas « fils de la fatalité, mais de la liberté ! » Nous posons des règles non pour les époques troublées, où l'Etat se trouve, par un cas de force majeure, dans l'impossibilité de s'acquitter de sa fonction normale, mais pour les temps, heureusement plus

(1) Holtzendorff-Rivier. *Introduction à l'étude du Droit international public*, p. 32-39.

fréquents de nos jours, où il poursuit pacifiquement sa marche en avant.

Au surplus, c'est surtout en temps de paix qu'il faut chercher à faire pénétrer aussi profondément que possible dans la conscience commune des nations et de leurs gouvernements le principe des droits individuels, pour pouvoir espérer que certaines de ses applications sauront se maintenir malgré les horreurs de la guerre. En nous inspirant des considérations qui viennent d'être énoncées, nous laisserons, en dehors de notre étude, l'hypothèse de la guerre.

Nous aurons cependant à envisager la situation où l'Etat, même dans l'accomplissement de sa fonction civilisatrice, paraît recourir à certains procédés qui, à la rigueur, ne sont concevables que chez l'Etat belligérant.

En effet, si l'on observe la manière d'agir de l'Etat moderne, on découvre immédiatement deux catégories d'actes nettement tranchées.

D'une part, on voit apparaître l'Etat civilisateur, agissant conformément à sa mission, limitant à l'avance sa sphère d'activité dirigée vers le bien de l'individu, fixant sa compétance. Normalement, il ne se voit pas réduit, dans l'accomplissement de sa fonction, à commettre des actes lésant les droits des étrangers.

D'autre part, on aperçoit aussi clairement l'Etat en temps de guerre, l'Etat belligérant, recourant à des moyens de violence, à des actes d'hostilité, qui peuvent mutuellement aboutir à la suppression de l'indépendance de l'Etat rival (1).

Entre ces deux catégories d'actes dont il est aisé de découvrir le caractère distinct, et sans trop de peine, viennent s'intercaler deux autres catégories d'actes qui marquent une transaction entre les deux manières d'agir de l'Etat moderne.

Ce sont d'abord les actes de l'Etat belligérant qui, pour atténuer la portée des mesures prises par lui, à l'instar de l'Etat civilisateur, commence par délimiter son action soit quant aux lieux où elle va s'exercer, soit quant au temps où elle pourra se manifester librement. Telle est l'obligation de respecter les territoires neutres, telle encore la nécessité de déclarer

(1) Voir sur l'utilité d'adopter cette classification des actes de l'Etat moderne notre ouvrage sur la *Protection des nationaux à l'étranger*, page 118, note 1.

la guerre, de notifier le blocus, le bombardement avant le commencement les hostilités, afin de mettre les neutres à même de prendre des mesures que comporte la situation.

Ce sont ensuite les actes de l'Etat civilisateur qui afin de réaliser plus efficacement sa tâche, par exemple, sa mission de relèvement matériel et moral des habitants de son territoire, se croit autorisé à fermer provisoirement ses frontières à une certaine catégorie d'étrangers indigents, ignorants, frappés de certaines condamnations (1)

C'est cette dernière manière d'agir de l'Etat qui nous semble prêter le plus à des controverses soit quant à la légitimité des mesures prises, soit quant aux solutions qu'il y a lieu de recommander pour mettre fin aux conflits qui naissent dans la circonstance.

Nous sommes fermement convaincu que le développement de l'assistance internationale peut et doit arriver à aplanir toutes les difficultés que soulève le droit de séjour des étrangers. Nous allons le démontrer ; mais avant de commencer notre démonstration, nous allons faire une constatation qui est pour nous d'une importance capitale — c'est le développement progressif de la notion des droits individuels, entendus comme un ensemble de facultés dont l'exercice est reconnu et garanti à l'être humain, par l'Etat, que celui-ci soit considéré, dans l'espèce, comme concédant des droits dont il est le seul dispensateur, ou comme obligé de respecter et de développer la liberté naturelle de l'individu. Dans la grande majorité des législations, je le répète, c'est une constatation de pur fait, la personnalité humaine, abstraction faite de son origine et de sa nationalité, se trouve reconnue et protégée.

Ce fait à lui seul a exercé une influence des plus profondes sur les législations internes des Etats et sur le droit international moderne. Il en résulte, en effet, que l'Etat moderne, devient pour ainsi dire une organisation à base cosmopolite (2). Il ne résume pas les aspirations exclusives et égoïstes, propres à une race, à une religion. L'Etat cherche d'instinct à

(1) Les questions qui se rattachent à la protection du travail national relèvent du même ordre d'idées.

(2) Cette circonstance a permis à certains auteurs de définir l'Etat moderne par l'universalité de son but.

satisfaire à l'ensemble des intérêts qui se font sentir sur le territoire, et il se trouve ainsi que dans l'accomplissement de ses fonctions, il se rencontre avec les autres Etats (1).

L'analogie des fonctions à remplir, des buts à poursuivre est dans cet état des choses un phénomène naturel, spontané, dérivant de la composition cosmopolite de chaque Etat, de l'universalité de ses besoins.

Ceci va engendrer des conséquences importantes.

L'union des Etats trouvera désormais un terrain très commode pour se réaliser.

Ayant des besoins analogues, les Etats seront naturellement portés à s'entr'aider dans l'accomplissement de leur rôle. Ils seront d'autant mieux placés pour se prêter un secours réciproque que les organisations de la vie interne seront appliquées par la force des choses à la satisfaction des besoins humains, de ceux qui se font généralement sentir sur le territoire de tout Etat civilisé (1).

Les analogies dans l'organisation de certains services sont si frappantes que les Etats se déchargent quelquefois les uns sur les autres de l'accomplissement de certaines fonctions.

Ainsi, une sentence est rendue par les tribunaux d'un Etat. Celui-ci demande à un autre de se charger de l'exécution de cette sentence. Un Etat est averti que l'un de ses nationaux est malade, tombé dans la misère, il a besoin d'être secouru. Eh bien ! les deux Etats vont conclure un arrangement aux termes duquel chaque Etat prendra à sa charge les dépenses que lui occasionne le séjour des étrangers sur son territoire.

Le rôle de l'Etat dans la communauté internationale apparaît ici sous un double aspect.

D'abord l'Etat, en créant des organes de sa vie intérieure, ne leur donne pas une destination exclusivement nationale, c'est-à-dire, qu'il n'en réserve pas le bénéfice uniquement aux personnes, au groupe que cet Etat représente.

Comment l'Etat y serait-il amené ? Par la voie suivante. Il

(1) Il faut ajouter, et la remarque est capitale, que la notion de la souveraineté territoriale n'est nullement une notion rétrograde. Seule la souveraineté à base territoriale a pu appeler au même titre au bénéfice de la vie étatique tous ceux qui se trouvent dans les limites d'un certain territoire. (Larnaude, Cours de droit public général, professé à la Faculté de droit de Paris).

faut se rappeler la distinction fondamentale dégagée par la Révolution française entre le droit de l'individu et le droit du citoyen. Est citoyen d'un Etat celui qui est appelé à participer à l'exercice de la souveraineté, celui qui est investi des droits politiques. Mais à côté des droits politiques, réservés aux seuls citoyens, il y a des droits individuels, ceux dont la jouissance est accordée à tout individu en sa qualité d'être humain, à l'étranger comme au national (1).

Avec cette distinction, il est aisé de comprendre comment les organes de l'Etat moderne s'acquittent avec la même facilité et la même compétence à l'égard de tous ceux qui résident sur son territoire. Dans tous ces cas, il s'agit de pourvoir à un ordre de choses analogue, il s'agit d'assurer l'exercice de droits de même essence. Insistons sur cette idée fondamentale.

L'étranger, en face de l'organisation nationale d'un Etat, est envisagé d'une part dans sa qualité d'homme, et comme tel, il jouit de la protection que l'organisation sociale d'un Etat doit nécessairement accorder à tout être humain ; le même étranger est, d'autre part, considéré comme membre d'un autre groupement et, comme tel, il est présumé n'avoir ni les connaissances, ni surtout l'affection nécessaires pour pouvoir jouir des droits politiques dont l'exercice lui permettrait de participer à la direction des destinées du groupe parmi lequel il réside.

Par le fait même que l'Etat moderne accorde à l'individu le bienfait de sa vie sociale, abstraction faite de sa nationalité, cet Etat se trouve être utile aux autres Etats, dans ce sens d'abord qu'il seconde la répartition régulière de l'humanité sur le globe terrestre ; ensuite, le souverain local prenant à sa charge le soin de satisfaire certains besoins éprouvés par tous les habitants de son territoire, débarrasse par là le souverain étranger de toute préoccupation ayant pour but d'assurer au national établi à l'étranger une certaine organisation dont il ne pourrait se passer. Voilà le premier aspect de la coopération des Etats modernes. Il nous paraît devoir s'imposer à tous les Etats et être d'une application universelle. Mais la collaboration des Etats peut se réaliser autrement.

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. 194 et Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 376 et s.

Un Etat peut encore prêter le service de son organisation sociale à un autre Etat, même quand il ne s'agit pas de pourvoir aux droits individuels des étrangers.

Pour donner à cette remarque toute sa précision, il faut observer que la demande adressée par une nation à une autre et tendant à ce que la dernière mette à la disposition de la première certains de ses services publics, peut se présenter dans deux hypothèses qui auront ce trait commun qu'elles n'intéresseront que l'Etat demandeur, mais où les circonstances de fait peuvent varier.

Je cite une hypothèse qui nous est déjà connue. Je prends le cas où une sentence est rendue par le tribunal d'un Etat dans une affaire civile. Pour exécuter cette sentence, il s'agit de faire appel aux agents d'un autre Etat. Celui-ci, dans la circonstance, est donc requis pour prêter ses services à la satisfaction d'un intérêt de justice qui se fera sentir en premier lieu sur le territoire d'un autre Etat.

Mais voici une autre hypothèse. Un Etat se trouve en proie à une guerre civile. Les étrangers résidant sur le territoire de cet Etat se trouvent atteints dans leurs biens et leur personne. Si la législation locale ne contient pas de dispositions qui créent dans ce cas un droit au profit de toutes les victimes du désastre, ni les nationaux, ni les étrangers ne peuvent se prévaloir de la lésion portée à leur droit individuel pour réclamer une indemnité qui ne leur est pas due. Et si le souverain leur accorde, dans la circonstance, des secours extraordinaires, il sera, en principe, libre de les répartir à sa guise, en allouant les secours aux nationaux, en excluant de leur bénéfice les étrangers.

Mais l'Etat dont les nationaux, établis à l'étranger, se trouvent atteints par l'accident auquel je fais allusion est très intéressé à la situation faite à ses ressortissants. En effet, si ceux-ci ne sont pas secourus par le souverain local, les étrangers en question retomberont à la charge de l'Etat dont ils relèvent.

Ce cas, qui ne met pas en jeu le droit de l'individu, de l'étranger dans l'espèce, où il ne peut s'agir que de la lésion portée aux intérêts de l'étranger, montre l'utilité qui pourrait s'attacher éventuellement à la conclusion des traités, qui non

seulement contiennent et précisent les droits des étrangers, mais qui, de plus, par un développement rationnel de l'assistance internationale, fournissent une garantie efficace aux intérêts des étrangers, *intérêts qui, sauvegardés et respectés pendant un laps de temps prolongé, finiront par conférer un droit précis à leurs titulaires* (1).

Ces considérations générales émises, nous allons exposer les principales difficultés soulevées par le droit de séjour des étrangers et nous verrons comment le fonctionnement de l'assistance internationale peut arriver à les écarter.

II

Commençons par exposer les termes dans lesquels notre question se posait dans le passé.

Quand les rapports entre les Etats étaient rares, quand le noyau national était garanti contre tout mélange avec des éléments étrangers, un Etat n'avait guère de raisons pour s'effrayer de la présence d'éléments étrangers sur son territoire. Du reste, on ne peut pas dire que le sentiment national fût assez développé au moyen âge pour que les gouvernements jugeassent nécessaire de prendre des précautions en vue de détourner le flot d'émigrants pouvant menacer l'indépendance des Etats en question. On sait, au contraire, qu'une nombreuse population a été considérée, à cette époque, comme un bien pour l'industrie d'un pays qui, ayant une main-d'œuvre abondante et, par suite, pouvant produire à bon marché, était sûr de triompher de la rivalité économique des autres Etats.

D'autre part, comme tous les éléments de la population n'étaient pas soumis au service militaire obligatoire et, par

(1) Cette observation nous montre que le développement des droits individuels suit en droit public externe le même mouvement qui se produit dans le droit public interne. L'Etat commence par assumer un devoir d'assistance ; une longue pratique, fondée d'abord sur les traités, consacrée ensuite par l'usage, transforme le *droit reflet* en un droit subjectif, trouvant sa base non plus dans le droit international public, mais dans le droit public interne qui crée un organe approprié à cet effet et dont la fonction ne fait que se développer jusqu'au moment où l'étranger est assimilé complètement au national.

conséquent, n'étaient pas appelés à participer à la lutte contre l'ennemi, on n'avait pas à craindre de l'étranger admis à la naturalisation les conséquences d'un manque d'attachement pour sa patrie d'adoption. Le fait du reste n'était pas rare de voir des régiments étrangers enrôlés par un Etat belligérant, qui témoignait ainsi de sa confiance dans la fidélité et le courage des mercenaires.

Ensuite, pour ce qui concerne la situation faite à l'étranger, elle était exceptionnelle, soumise à des lois particulières et pouvant par conséquent être modifiée suivant les besoins du moment.

Quand une guerre éclatait entre deux Etats et rendait dangereux pour chacun des belligérants le séjour sur son territoire des sujets d'un ennemi, on n'éprouvait pas de scrupules de recourir à l'expulsion en masse des étrangers.

Les stipulations exceptionnelles, les mesures extraordinaires appliquées aux étrangers n'étaient nullement faites pour choquer les esprits, parce que la conception de la loi, comme règle unique, s'appliquant à tous, à tous ceux qui revêtent la qualité d'être humain n'avait pas eu le temps de se faire jour et de pénétrer les principes de la législation. Ajoutons à cela que le fait d'aller s'établir à l'étranger était exceptionnel, la loi locale s'y opposait souvent. L'histoire nous en a conservé la preuve et même dans les stipulations contenues dans les plus récents traités on en retrouve la trace (1).

III

Les conditions de la vie moderne sont différentes.

Au point de vue juridique, c'est le point le plus important,

(1) L'art. 7 de la convention entre la Belgique et le Congo, du 27 décembre 1894, porte : *L'exemption comprendra aussi les droits de détraction ou d'émigration*, etc. MARTENS. *Recueil de traités*. 2 et 21, p. 597. V., aussi le traité du 5 février 1891 entre l'Allemagne et le Danemark qui dans son article I, contient la disposition suivante: Les droits connus sous le nom de *Gabella hereditaria* (Abschoss) et *census-emigrationis*(Abfahresgeld) ne seront plus exigés ni perçus à l'avenir qu'en cas de succession, donation, émigration, où il y aura lieu à une translation de propriété de biens de l'Empire d'Allemagne dans le royaume du Danemark et vice versa (MARTENS, *op. cit.* 2, 17, p. 610), V. pour l'historique : *La grande encyclopédie*, au mot : Emigration, p. 876. CHANDÈZE. *De l'intervention des pouvoirs publics dans l'migration et l'immigration* p. 4. et suiv. F. MARTENS, *op. cit.* p. 240 et suivé.

l'homme, l'étranger, comme le national, ont des droits qui ne peuvent pas leur être enlevés.

Parmi ces droits ne faut-il pas placer celui de quitter son pays natal pour s'établir à l'étranger? Les droits d'émigration et d'immigration ne sont-ils pas des droits primordiaux parce qu'ils assurent à l'homme la liberté de se mouvoir, de déployer son activité dans le pays vers lequel le portent ses aspirations, ses intérêts ?

Mais ce n'est là qu'une face de la question.

Les droits de l'individu ne peuvent pas être considérés isolément. Il se tiennent, se rattachent les uns aux autres. Accorder à un étranger l'accès du territoire d'un Etat, c'est du même coup lui conférer de nos jours le bénéfice de la vie sociale du pays sur le sol duquel il met le pied.

Ce n'est pas encore tout. Les conditions nouvelles de la situation juridique de l'individu font naître une nouvelle question : L'étranger, admis à fixer son domicile dans un pays se verra-t-il refuser le droit de solliciter la nationalité du peuple au sein duquel il réside?

On voit ainsi que la concession du droit de séjour à un étranger entraîne nécessairement une série d'autres concessions (1).

Ensuite, on n'ignore pas la tendance des gouvernements modernes à élargir leur activité sociale, à grever la société locale au profit des faibles, même des étrangers, *arrivant ainsi à assimiler*, même au point de vue de l'assistance sociale, l'étranger au national, et cela pour des considérations tirées non seulement de l'obligation de respecter le droit de l'individu, mais de l'ordre public local dans le sens étroit du mot. Ainsi, si l'on peut dire qu'un Etat doit venir en aide à l'ouvrier étranger, dans certaines circonstances, parce que c'est là une question d'humanité, on ne peut pas dire que cette question soit la seule qui préoccupe le gouvernement quand il exige que tous les citoyens, même tous les habitants du territoire, se conforment aux prescriptions de la loi qui institue l'instruction obligatoire et universelle. Un Etat est très vivement intéressé à ce que ses sujets, de même que ceux qui

(1) Le conflit actuel entre la République Sud-Africaine de Transvaal et l'Angleterre est une preuve décisive de cette affirmation.

viennent s'établir sur son territoire, ne soient pas des illettrés, qu'ils possèdent un *minimum* d'instruction, et c'est pour cela que, bon gré mal gré, un gouvernement se verra dans la nécessité d'étendre le bénéfice de ses services aux étrangers.

On peut saisir nettement le lien qui existe entre la nouvelle orientation de l'activité sociale des Etats et le droit de séjour des étrangers.

Ainsi reprenons les deux hypothèses qui viennent d'être citées.

Un ouvrier étranger se trouve blessé, victime d'un accident. Un indigent étranger tombe à la charge du service d'assistance locale. Le souverain local peut se comporter de deux façons envers lui : il peut venir en aide à l'étranger, procédant à son égard comme s'il se trouvait en présence de son national ; mais il peut aussi, pour éviter de grever ses services de charges qu'il considère comme non productives ou étrangères à sa fonction normale, renvoyer l'étranger de son territoire. Il refusera à l'étranger le bénéfice de son assistance ; dès lors il sera tenté de prendre le parti suivant : il édictera une règle aux termes de laquelle l'étranger ne satisfaisant pas à certaines conditions destinées à le mettre à l'abri de la misère et de l'indigence, ne sera pas admis à franchir les frontières du pays.

Cette solution s'imposera à l'État, il ne pourra pas faire à l'étranger, après l'avoir accueilli, une situation autre que celle dont il fait jouir le national, sauf quand on se trouve dans le domaine étroit des droits politiques et des droits analogues.

L'assimilation de l'étranger peut être considérée comme une loi internationale qui s'impose à l'Etat moderne. Or, assimiler l'étranger au national, c'est grever le souverain local d'une charge très lourde, et cette charge, le gouvernement territorial la contracte dès le jour où il se trouve en face de l'étranger. Les observations qui viennent d'être faites nous permettront de comprendre pourquoi on remarque, d'une part, que les Etats modernes tendent de plus en plus à faire triompher l'assimilation des étrangers aux nationaux, même dans le domaine de l'assistance sociale, et pourquoi on voit les mêmes Etats restreindre souvent dans une mesure considérable le droit de séjour des étrangers,

droit primordial qui, une fois accordé, doit entraîner la concession des autres droits. C'est là une des causes qui rendent difficile la solution du problème qui nous préoccupe.

La liberté de l'émigration, longtemps entravée par la législation locale, fut ensuite proclamée comme un droit. Cette transformation s'opéra sous l'influence de deux idées : l'une nous est déjà connue, c'est la proclamation du droit de l'individu ; la seconde trouve son explication dans l'étude des doctrines économiques, notamment celles qui portaient sur la population et sur le principe de l'intervention de l'Etat dans la vie économique.

Les doctrines de Malthus étaient bien faites pour faire comprendre aux gouvernements qu'une population nombreuse n'était pas du tout une condition indispensable de la prospérité économique d'un Etat (1). Il n'y avait donc pas de raisons pour retenir ceux qui espéraient pouvoir employer plus utilement leurs efforts et leurs talents ailleurs.

D'autre part, la doctrine du *laisser-aller* prêchée par l'école classique recommandait à l'Etat de s'abstenir de toute intervention dans le mouvement de l'émigration, soit pour détourner les émigrants de la mise en exécution de leur projet, soit pour les protéger plus efficacement sur le sol étranger et encore moins pour les diriger dans des contrées particulièrement favorables aux projets des émigrants.

Des auteurs s'évertuaient pour prouver que l'Etat ne pouvait dans la circonstance agir autrement. Il serait inutile, disait-on, de retenir de force un individu qui trouve que sa patrie n'est pas assez hospitalière, ne lui offre pas les conditions nécessaires pour une existence régulière. D'autre part, pourquoi accorder une protection particulière à l'individu qui quitte son pays? Il émigre, il fait un certain usage de sa liberté, il agit à ses risques et périls, s'il triomphe des difficultés qu'il rencontre sur son chemin, tant mieux pour l'initiative individuelle, sinon, s'il sombre, faute de lumières, d'appui, tant pis pour lui. L'Etat doit garder une attitude neutre. Si l'émigrant revient ruiné dans son pays, et tombe à la charge

(1) V. Dr Frecherr von Battaglia, *Versuch eines systematischen und kritishen Darstellung des modernen Auswanderungsrechtes*, pp. 1 et s.

de la société, on verra : s'il a conservé sa nationalité, il sera permis à l'assistance de lui venir en aide ; s'il a changé de nationalité, on pourra lui appliquer la mesure de l'expulsion, on pourra même le repousser du territoire, comme tout indigent.

Dans cette période, l'acte de l'émigration paraissait comme l'usage pur et simple d'une faculté, d'une liberté individuelle.

Cet état de choses amena plusieurs conséquences.

D'abord l'individu qui émigrait paraissait, en faisant le choix de sa résidence nouvelle, ne s'inspirer que de considérations individuelles ; on ne pouvait retrouver sous sa résolution la détermination, la volonté de l'Etat qu'il quittait.

Du même coup, l'acte de l'émigrant perdait toute signification politique. On ne pouvait pas raisonnablement craindre que quelques individus isolés, laissés aux faibles ressources de leur initiative, pussent par leur présence porter ombrage à un gouvernement étranger. Une émigration, non secondée par un gouvernement, ne pouvait pas prendre un développement bien grand.

Mais cette circonstance qui paraissait tout d'abord placer l'individu isolé en face de l'Etat, amena forcément des conflits entre leurs Etats et leurs gouvernements.

a) D'abord la législation sur la nationalité, grâce à la grande variété de ses dispositions, mettait aux prises des Etats qui, invoquant chacun ses propres lois, revendiquaient à leur profit le même individu, soit pour l'accomplissement du service militaire, soit pour le forcer à exécuter d'autres obligations qu'il avait contractées avant sa dénationalisation.

b) Si indifférent qu'un Etat parût aux intérêts et au sort des sujets qui quittaient le sol natal pour s'expatrier, il ne pouvait pas voir d'un œil tranquille les mauvais traitements dont ses sujets pouvaient devenir l'objet à l'étranger.

Il est certain, en effet, qu'un Etat compromet singulièrement sa dignité, ses intérêts et son prestige s'il laisse passer sans protester les mesures vexatoires infligées à ceux qui, juridiquement, continuent à relever de lui.

Une fois engagé dans cette voie, l'Etat était entraîné à élargir la sphère de son action protectrice.

Ainsi, il protesta contre l'acte du souverain local, qui cher-

chait à imposer sa nationalité aux résidants étrangers, malgré leur volonté ; de même, il confia à ses consuls la mission d'appuyer auprès des autorités locales les plaintes de ses sujets contre les compagnies maritimes qui les avaient transportés sur leurs navires dans les pays nouveaux. De là, l'Etat est bien vite arrivé à réclamer pour ses sujets le droit de séjour, le bénéfice de l'assistance locale, etc. Il fallait même créer des lois protectrices des émigrants. Toutes ces mesures étaient destinées, d'abord, à remédier après coup aux inconvénients d'une émigration désordonnée. Mais ces mesures ne suffisaient pas, il fallait recourir aux moyens préventifs, et cela pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il devint certain que l'Etat ne pouvait pas se désintéresser du sort de ses nationaux aussitôt qu'ils quittaient le sol de leur patrie. Et les dispositions législatives et conventionnelles marquaient déjà cette tendance.

Ainsi, presque toutes les législations accordaient, par une disposition expresse, des facilités particulières pour la naturalisation de leurs anciens nationaux Ceux-ci, profitant de cette disposition, pouvaient revenir dans leur pays d'origine après avoir fait un essai malheureux dans un autre pays, où ils avaient laissé le plus clair de leur fortune et de leur énergie.

Ensuite, nombre de traités contenaient déjà une disposition aux termes de laquelle les gouvernements s'obligeaient à recevoir ceux de leurs sujets qui, pour une cause quelconque, se trouvaient dans le cas d'être renvoyés d'un pays. Ceux-là pouvaient être des criminels, des vagabonds, des indigents qui retombaient à la charge de l'Etat obligé de les recevoir.

On a compris qu'il serait préférable d'empêcher l'émigration de ceux qui, par leur état de fortune, de santé, de moralité, par suite de devoirs dont ils étaient tenus envers la société locale, ne pouvaient pas et ne devaient pas s'aventurer en dehors de leur patrie.

Cela correspondait à des mesures analogues prises par certains gouvernements et destinées à interdire l'entrée de leurs territoires à certaines catégories d'étrangers.

Ces faits ont suffi pour changer l'aspect de l'immigration qui, tout en restant l'usage pur et simple d'une liberté individuelle

apparut en même temps comme un acte dans l'accomplissement duquel l'Etat intervient plus ou moins directement.

En effet, celui-ci crut pouvoir intervenir non seulement pour assurer le sort de son national à l'étranger, mais de plus pour utiliser le fait naturel de l'émigration en vue de ses desseins économiques et politiques.

Ainsi, un Etat ayant une population clairsemée prendra des mesures pour attirer vers lui le flot d'émigrants. Comme ses agents sont capables de se servir d'expédients frauduleux pour remplir leur mission, tout souverain local sera obligé de prendre des mesures de rigueur en vue de réfréner l'activité, souvent malhonnête, des agents de recrutement.

En sens inverse, un Etat désirant assurer le bien-être de ses émigrants encouragera l'émigration dans les pays où, grâce au manque de la population, la main-d'œuvre se trouve bien rémunérée.

Alors on verra ce dernier Etat édicter parfois des mesures destinées soit à diminuer le flot de l'immigration, soit à atténuer les conséquences politiques qui pourraient résulter de la présence d'un trop grand nombre d'étrangers sur son territoire. Cette dernière hypothèse est à retenir. Il arrive qu'un pays dont la population est clairsemée, se trouve dans la nécessité de faire appel à la main-d'œuvre étrangère, et celle-ci, grâce à la facilité des communications, ne manque jamais de se présenter.

Quand il s'agit d'un petit noyau national, comme c'est le cas dans les Etats de l'Amérique du Sud et du Centre, du Transvaal, son existence peut-être sérieusement menacée (1).

Cela est évident, quand la foule d'étrangers résiste à l'absorption et à l'assimilation. Mais le danger, quoique moins évident, persiste même quand les émigrants étrangers se font naturaliser dans le pays de leur nouvelle résidence. Cela

(1) Ainsi, il paraît que la colonie italienne dans la République Argentine dépasse le quart de la population totale. Cette énorme proportion n'est pas sans faire réfléchir le gouvernement local.

Il faut noter que l'Italie fut pendant longtemps le seul pays européen qui autorisa l'émigration de ses nationaux au Brésil ; les émigrants reçurent un bon accueil et rendaient de réels services au pays. Après l'abolition de l'esclavage en 1889, ils sauvèrent plusieurs Etats particuliers d'une crise terrible provenant de la pénurie de la main-d'œuvre, le lendemain de l'émancipation. V. Chandèze, *op. cit.* p. 45.

apparaîtra clairement, quand nous aurons fait connaître quelques-unes des dispositions qui ont précédé au Reichstag allemand la promulgation de la récente loi sur l'émigration (1).

D'après l'économie de la loi allemande, c'est surtout le chancelier de l'empire qui est chargé de délivrer aux compagnies maritimes l'autorisation de transporter les émigrants allemands vers les pays d'outre-mer.

En délivrant cette autorisation, le chancelier doit se guider par les considérations suivantes.

Il doit chercher à diriger le flot de l'émigration vers les pays où l'esprit national allemand ne court pas le risque d'être étouffé en présence d'un foyer de vie trop puissant, et où les émigrants établis ne feraient pas concurrence aux commerçants de leur ancienne patrie. Il résulte, en effet, des travaux préparatoires de la loi que les Allemands établis aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord s'y assimilent très vite et font une concurrence formidable au commerce allemand. Au contraire, les Allemands que s'en vont dans l'Amérique du Sud y conservent longtemps leur culture nationale, vivent en masses isolées, et lient des rapports économiques avec la patrie qu'ils viennent de quitter. Après ces observations on devinera aisément le motif d'inquiétude que ne manquera pas de ressentir un petit Etat voyant se former dans l'intérieur de son territoire un noyau qui, tout en acceptant la nationalité de l'Etat où il réside, continue à être pénétré de la culture de son ancienne

(1) *Deutscher Reichs-Anzeiger und Koeniglich Preussicher Staats Anzeiger*. 1897, §§ 63, 106, 107, 109, 111 et 352, les travaux préparatoires de la loi allemande sur l'émigration du 9 juin 1897.

Voici les points qui ont été mis à la base de cette loi :

1° Le principe de la liberté de l'émigration est reconnu. 2° L'Etat, sans limiter cette liberté, peut et doit réglementer l'émigration. 3° les autorités allemandes doivent chercher à maintenir l'esprit allemand dans la masse d'émigrants, en dirigeant le courant de l'émigration sur les points qui paraissent être les plus aptes à la réalisation de ce but.

Le chancelier est investi à cet effet d'un pouvoir discrétionnaire.

L'opinion publique, surtout dans les ports maritimes (à Hambourg et Bremen) se prononça catégoriquement contre les restrictions contenues dans cette dernière loi. Les commerçants de Hambourg présentèrent une pétition dans ce sens où ils essayèrent d'établir que la dite loi impliquait la négation de la liberté de l'émigration ; qu'on sacrifiait aux intérêts de la conservation de l'esprit national les intérêts très réels de la navigation.

Une brochure fut publiée avec le titre suggestif : *Navigare necesse est, vivere non est necesse.*

patrie avec laquelle il entretient des relations actives. Le petit Etat sera tenté de se défendre par plusieurs procédés. tantôt en restreignant le droit de séjour des étrangers, en leur interdisant l'accès du territoire, tantôt en rendant difficile pour eux la naturalisation (Transvaal), parce que ces individus, une fois naturalisés, pourront influer, grâce au régime démocratique de nos jours, sur les destinées de leur nouvelle patrie, tantôt en ne leur conférant, même après la naturalisation, que des droits politiques limités.

A leur tour les grands Etats, pour des motifs politiques et économiques, sont amenés à prendre des mesures analogues dans l'intérêt de leur conservation.

On sait, en effet, les tendances de certaines écoles, tendances qui ont reçu leur application dans la politique économique des Etats modernes, et qui les conduisent à prendre des mesures pour protéger la production nationale contre la concurence étrangère.

La protection de la main-d'œuvre, la protection du travail national, font partie du même système, elles aboutissent à des mesures qui ont pour conséquence de restreindre le droit de séjour des étrangers par la voie des taxes connues sous le nom de taxes de séjour — alors leur but est visible et apparaît nettement, — quelquefois par le moyen de taxes perçues sur l'étranger à l'occasion de l'exercice d'une profession.

Chacun de ces procédés employés par le souverain local est susceptible de soulever des difficultés, qui toutes viennent se grouper autour du droit de séjour des étrangers. Il faut noter que cette importance qu'acquiert de nos jours la question de l'accès du territoire national aux étrangers et très naturelle. L'étranger, une fois admis à fixer son domicile dans un pays, ne manquera pas d'y acquérir tous les droits. C'est la personne humaine, qui une fois entrée dans la sphère légale de l'action d'un gouvernement, s'impose à ce dernier, et celui-ci, prévoyant à l'avance l'obligation que peut mettre à sa charge le séjour des étrangers, fait un triage entre ceux qui viennent solliciter son hospitalité. Aussi, ne faut-il pas se tromper sur la valeur et la portée des restrictions que les Etats apportent à l'immigration : ce n'est pas un recul en arrière, c'est un achemine-

ment vers l'assimilation plus complète des étrangers aux nationaux.

IV

Ces explications étant présentées, nous allons commencer par étudier les principes, nous ferons ensuite l'étude des restrictions apportées à la règle générale.

En principe un Etat peut-il prétendre fermer d'une façon absolue l'accès de son territoire aux étrangers ?

Dans les rapports des Etats entre eux, quel est l'état de la jurisprudence internationale sur ce point ?

La réponse à la première question devrait être facile et cependant elle soulève de très grande difficultés. A quoi cela tient-il ? à l'insuffisance de l'analyse. On n'a pas considéré suffisamment le fait que le droit de séjour des étrangers est de nos jours intimement lié avec les autres droits, notamment avec la liberté du travail, avec le droit pour l'étranger de solliciter la nationalité du pays où il réside. Nous en voyons la preuve dans la discussion qui s'est produite devant l'Institut de droit international dans sa session de Copenhague. On discuta sur le projet de règlement de l'immigration au point de vue du droit international et *incidemment* M. Buzatti (1) fit la proposition qu'on proclamât non seulement la liberté de l'immigration, mais encore la liberté du travail. Il motiva sa proposition par le fait suivant qu'il cite : Beaucoup d'émigrants italiens, dit-il, admis en vertu de la liberté d'immigration dans la République de l'Amérique du Sud sont empêchés de s'y livrer au travail par la population : « L'Institut doit, conclut l'orateur, dans les articles du Projet, proclamer la liberté de travail ». Et le rapporteur de son côté fait remarquer que, quant à lui, il pense que la liberté du travail est implicitement reconnue par les États qui acceptent la liberté d'immigration.

MM. Lyon-Caen et Stoerk, après avoir relevé ce fait que le rapporteur demandait ainsi au profit des émigrants des avan-

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1897, p. 249.

tages qui peut-être étaient refusés aux indigènes, puisque dans certains pays la liberté du travail n'est même pas reconnue aux nationaux, proposèrent d'abord qu'on demandât aux gouvernements « qu'aucune restriction spéciale ne soit imposée aux émigrants ». Mais même cette formule plus correcte, impliquait une confusion que j'ai déjà signalée. Les membres de l'Institut, sans se prononcer en termes exprès, l'ont bien senti. Il a été décidé, sur la proposition de M. Stoerk, de se borner à la question de la liberté d'immigration. Malgré cette décision, la confusion persista et produisit des conséquences regrettables, ce qui apparut nettement lors de la discussion de l'article 3 du projet de convention qui portait : *L'immigration pourra être interdite aux émigrants en masse qui arrivent denués de toute ressource au lieu de destination* (V. *Ibid.*, p. 254).

Voyons pourquoi l'arrivée des émigrants en masse sera plus dangereuse pour l'Etat d'immigration, que l'arrivée de quelques émigrants isolés. Pour deux raisons : d'abord parce qu'un Etat peut être menacé par la présence sur son territoire d'un grand nombre de sujets étrangers, surtout s'ils sont dénués de ressources, ensuite parce que, en dehors du danger résultant du fait matériel de la présence d'étrangers sur son territoire, leur séjour peut être dangereux, par suite de la concurence qu'ils peuvent faire aux ouvriers nationaux quand ils s'établissent dans le pays. Ces deux ordres d'inconvénients résultant de l'arrivée des émigrants en masse ne sont pas d'une portée égale, au moins en temps de paix.

Un Etat peut s'opposer à ce que les émigrants venant en masse puissent invoquer immédiatement le bénéfice de la liberté du travail, mais il n'a pas le même droit d'invoquer l'éventualité d'un danger imminent causé par la présence matérielle d'émigrants, pour les écarter de son territoire. Le droit d'accès, en lui-même, abstraction faite de tous les autres droits qu'un séjour prolongé peut conférer à un étranger, doit être, à notre sens, toujours reconnu, même quand il s'agit d'une émigration en masse.

Lord Reay a fait allusion à la distinction qu'il y a à faire (1) entre les deux catégories d'émigrants : « les premiers qui ne

(1) *Ibid.* p, 156.

font que traverser le pays, les autres qui comptent s'y établir » ; mais l'orateur n'en a tiré aucune conséquence pratique. A mon avis, le projet de l'Institut devait comprendre plusieurs parties distinctes : l'une devait être consacrée à l'examen et à l'application du principe de l'émigration et de l'immigration en se plaçant uniquement au point de vue du droit d'accès envisagé en lui-même. Dans cette partie, il fallait proclamer le principe absolu de l'admission des étrangers, abstraction faite des personnes, de leurs qualités de mineurs, de délinquants, qu'ils viennent en foule ou qu'ils se présentent isolément.

Un Etat moderne ne peut alléguer la difficulté qu'il éprouverait de surveiller une foule d'étrangers qui se présenteraient devant ses frontières pour traverser seulement le territoire.

Reste la question des charges, des frais d'assistance que pourrait occasionner au souverain local le passage des étrangers. Sur ce point spécial, les Etats devraient conclure *une convention*, un acte international les obligeant à participer aux dépenses nécessaires à l'œuvre d'assistance qui les intéresse tous. Les Etats devraient laisser la plus grande liberté aux sociétés privées de s'occuper du sort des émigrants.

Ce réglement doit offrir les trois traits suivants : 1) il doit être contenu dans une convention internationale ; 2) il doit proclamer le principe de la liberté absolue de traverser les territoires des Etats ; 3) Les parties doivent s'obliger à supporter les dépenses qui résultent pour elles du passage des étrangers sur leur territoire.

Le droit absolu de traverser un territoire, le droit innocent garanti aux émigrants est d'une importance énorme.

Il arrive que des catégories d'étrangers, des villages entiers, quittent le pays natal pour aller chercher fortune ailleurs. Pour arriver à leur distination, ils sont obligés de traverser les pays intermédiaires. Ceux-ci, de crainte de voir s'établir ces étrangers, pour la plupart dénués de ressources, sur leur territoire, s'empressent de les repousser de leurs frontières et aggravent ainsi leur misère. Cela est d'autant plus inhumain, que pour la plupart, ces émigrations en masse sont provoquées, tantôt par des persécutions religieuses ou politiques, tantôt par une crise économique plus ou moins durable. Des

victimes de la misère ou de l'injustice se voient ainsi non seulement obligées de quitter le pays, mais elles se voient, comme on l'a dit exactement, expulsées du globe entier (1).

Sans doute il est impossible de rendre tous les Etats solidairement responsables de leurs misères et de faire retomber sur les uns la misère des autres, mais au moins faut-il que l'individu ait la liberté matérielle de se mouvoir, de circuler pour aller chercher fortune ailleurs.

Il peut arriver que dans ces conditions, un Etat soit obligé, par suite de sa position géographique, de supporter des frais énormes d'assistance qui grèveront son budget.

Mais d'abord, le même Etat retirera de grands avantages du développement de l'industrie des transports.

Ensuite, rien n'empêche les Etats de conclure des règlements particuliers destinés à répartir entre eux, d'une façon plus équitable, les frais que leur fait supporter le passage des émigrants. Un Etat sera d'autant plus porté à se montrer tolérant sur ce point que le refus qu'il opposerait de régler sa dette envers l'Etat qui abrite ceux de ses sujets qui ne font que traverser le territoire de ce dernier aggravera la condition de ses autres sujets.

Cette première partie du règlement peut avoir comme complément un autre règlement qui prévoit, toujours par la voie d'une convention internationale, le mode de transport des émigrants, la durée du voyage, l'aménagement des navires, la surveillance (2).

Toutes ces précautions, visant la conservation de la personne physique et morale de l'émigrant, doivent s'appliquer à tous les émigrants sans distinction. C'est l'homme en sa qualité d'être humain qui en fait l'objet Les règlements, contenant des dispositions ci-dessus signalées, doivent être d'une application universelle et être contenues dans des conventions collectives, groupant le plus grand nombre possible d'Etats.

Il en est autrement quand il s'agit de fixer les conditions d'admission au séjour des étrangers qui viennent s'installer

(1) V. des espèces rapportées dans ce sens dans un rapport du Conseil fédéral suisse, *Arch. Dip.* 1892, 43 p. 378.

(2) Ce règlement est prévu dans les vœux de l'Institut de droit international, relatifs à la matière de l'émigration.

dans le pays, au moins pour y faire un séjour prolongé ou pour y exercer une profession quelconque.

Ici, comme je l'ai fait remarquer, ce n'est pas uniquement le droit de séjour qui est en question. Le problème devient plus complexe et la solution devient plus difficile.

Il s'agit de savoir, dans l'hypothèse, si un étranger doit être admis dans un territoire déterminé pour y acquérir immédiatement presque tous les droits concédés aux nationaux de l'Etat. C'est ce problème qui trouble les esprits.

Je dis que, pour le *principe* lui-même, on est d'accord malgré la divergence des termes dont on se sert pour le formuler.

L'Institut de droit international n'a fait que traduire et appliquer une règle déjà acceptée par la pratique, sauf quelques rares exceptions en disant : « l'entrée libre des étrangers sur le territoire d'un Etat civilisé ne peut être prohibée d'une manière générale et permanente qu'à raison de l'intérêt public et de motifs extrêmement graves, par exemple à raison d'une différence fondamentale de mœurs ou de civilisation, ou à raison d'une organisation ou d'une accumulation dangereuses d'étrangers qui se présenteraient en masse : la protection du travail national n'est pas à elle seule un motif suffisant de non-admission » (1).

Pœzl et Mohl, surtout ce dernier, déclarent barbare l'attitude des Etats qui, se fondant sur le caractère absolu de la souveraineté, croient possible de permettre ou d'interdire l'accès du territoire à l'étranger selon leur bon plaisir. Les frontières artificielles tracées sur les cartes géographiques peuvent-elles empêcher l'homme de remplir les destinées qui lui sont tracées par le créateur (2) ?

Stoerk déclare, il est vrai, que, quoique l'accès du territoire soit devenu plus facile pour l'étranger, il est cependant certain que le fond du droit qui le régit reste le même, c'est-à-dire qu'il n'a pas de droit et qu'il dépend en cette matière du bon plaisir de l'autorité territoriale (*Ibid.*, t. II. p. 629).

Laband (3), lui aussi, déclare que chaque Etat est libre d'apprécier en toute liberté si le séjour des étrangers est conforme

(1) *Annuaire de l'Institut de Dr. Int.* t. XI, p. 41 et 273.
(2) Von Holtzendorff, *Handbuch*, t. II, p. 644, note 1.
(3) Laband, *Staatsrecht*, t. I, p. 144.

à ses intérêts et de les éloigner de son territoire, s'il le juge utile pour lui. Mais le même auteur reconnaît aussi que c'est *un devoir international* pour un Etat de laisser séjourner des étrangers sur le territoire. Les termes des auteurs cités ne nous embarrassent point ; car nous n'ignorons pas qu'ils ne professent pas la théorie des droits individuels. Il suffit, dès lors, qu'il y ait là une obligation internationale pour que l'individu tenant ce droit de l'Etat dont il relève puisse s'en prévaloir à l'égard du souverain local.

Dans la pratique, la question ne se pose plus de savoir, si un Etat peut interdire d'une façon générale l'accès de son territoire aux étrangers. On se demande seulement si un Etat peut suspendre provisoirement ce droit, ou lui faire subir quelques restrictions plus ou moins importantes. Quand on étudie sur ce dernier point les différentes législations, on constate une double tendance qui marque, d'une part, que l'Etat, se pénétrant des idées d'une civilisation plus avancée, s'impose des limites de plus en plus importantes, conserve d'autre part certaines prérogatives, qui sont autant d'entraves apportées à la liberté du séjour des étrangers. Tel est le droit d'expulsion dont se servent encore les gouvernements modernes dans leurs rapports avec les étrangers. Sont empreints du même caractère les actes par lesquels un Etat qui vient de s'annexer une province, restreint le droit de séjour des anciens habitants des pays annexés qui se refusent à accepter l'allégeance de l'Etat vainqueur ou par lesquels l'Etat vainqueur ferme provisoirement les frontières des provinces annexées aux sujets de l'Etat vaincu ; c'est là une prolongation des actes d'hostilité, des mesures exceptionnelles destinées à consolider la conquête. Inutile de rappeler dans cet ordre d'idées, l'expulsion en masse, édictée contre les sujets de l'ennemi, ou la mesure par laquelle un belligérant ferme l'accès du territoire aux sujets de l'autre belligérant. Dans ces hypothèses, la nature de l'acte de l'Etat belligérant saute aux yeux.

Mais il y a d'autres hypothèses, et celles-ci nous intéressent surtout, où l'acte de l'Etat, tout en apportant de graves restrictions au droit de séjour d'une certaine catégorie d'étrangers, est, par le but qu'il vise, un acte de l'Etat civilisateur,

qui, pour mieux remplir sa fonction civilisatrice, se trouve dans la nécessité de recourir à une mesure restrictive.

Ainsi un Etat se propose d'atteindre le but, éminemment humanitaire, de supprimer le vagabondage et la mendicité sur son territoire ; il est obligé, pour réussir dans son entreprise, de limiter son effort. Il pourra se consacrer d'abord à l'amélioration de la situation matérielle de ses nationaux ; graduellement, il élargira le cercle primitif de son action et il fera participer au bénéfice de son action bienfaisante, même des étrangers. Cette manière d'agir de l'Etat, correcte au premier abord, peut offrir de très graves inconvénients ; elle crée, même en dehors de la sphère des droits politiques, des catégories de personnes, des classes, une grande variété de conditions et aboutit souvent à des conséquences fâcheuses et contradictoires. En effet, il peut arriver que l'étranger, réduit ainsi à ses propres ressources, forme des sociétés de secours exclusivement composées de compatriotes. On verra ainsi surgir dans un pays des forces économiques d'une certaine puissance fermées à toute influence du dehors, formées cependant avec les éléments de prospérité trouvés sur le sol du souverain territorial. Ce n'est pas tout. L'économie des mesures sociales entreprises par le souverain local peut être complètement détruite. Des faits certains permettent de l'affirmer. En effet l'ouvrier étranger, non secondé par l'action de l'Etat, réduit aux ressources de son initiative, déploiera évidemment dans certaines limites une énergie particulière, fera baisser les prix et paralysera ainsi l'effet de l'état prospère d'une situation économique qui devait profiter à la classe ouvrière en provoquant la hausse des salaires Etant donné ces inconvénients, un Etat préfèrera adopter une autre manière d'agir, il fera participer au bénéfice de la vie sociale tous les étrangers qui résident sur le territoire, mais il fermera l'accès du territoire à certaines catégories d'étrangers dont le séjour doit grever les services locaux d'une charge particulièrement lourde. Ainsi donc, il se trouve que l'orientation des réformes sociales entreprises par un Etat profite à une catégorie d'étrangers dont les droits individuels se trouvent développés à leur maximum et qu'elle se trouve cependant nuisible aux autres.

Ce raisonnement, un Etat peut l'appliquer non seulement à

son service d'assistance, mais aussi à son service d'instruction universelle et obligatoire, à son service de police, de prisons, etc. En effet le séjour d'un grand nombre de criminels sur le territoire d'un Etat peut rendre dificile et insuffisant le fonctionnement de son service de police ; si parmi les résidents étrangers, il y a un trop grand nombre d'illettrés, l'ordre public de l'Etat peut encore être troublé, son service d'instruction débordé.

Le lien entre le droit de séjour et la condition légale des étrangers est ainsi clairement établi. Il faut dire qu'il y a là un réel progrès.

On voit d'abord là la preuve d'un progrès éthique. La personne de l'individu, de l'être humain, aussitôt qu'elle se présente sur le territoire d'un Etat, s'impose au souverain local ; celui-ci ne peut pas éluder le problème, en recourant à des mesures intermédiaires, transactionnelles. Au point de vue juridique, il serait inutile de faire reculer la solution du problème jusqu'au moment où l'étranger, se sentant lésé dans sa dignité d'homme, réduit à la misère, vient solliciter l'aide de son gouvernement. C'est au moment où l'individu pose le pied sur le sol d'un Etat que la question doit être résolue et entièrement vidée.

Ici encore, il y a grand avantage à ce que les États s'entendent par la voie d'un arrangement diplomatique et collectif en ce qui concerne les conditions d'admission des étrangers sur leurs territoires restifs. J'insiste sur le mot *collectif* et voici mes raisons. En théorie faire, participer tous les Etats à une certaine convention, c'est placer celle-ci sous la garantie collective de tous les Etats. Or, le contenu de cette convention devant régler le droit de séjour des étrangers, ne mènera, dans notre hypothèse, à rien moins qu'à la garantie collective de certains droits à l'individu, ce qui est l'aboutissant normal et désirable d'une évolution tendant à faire respecter la personne de l'individu partout où elle se trouve. Ce procédé pour garantir le droit de l'individu est beaucoup plus logique que celui qui consiste à dresser une liste de droits individuels dits internationaux dont le respect s'imposerait à tous les Etats, sans un engagement formel de leur part (1).

(1) V. dans notre ouvrage, déjà cité, la critique de la théorie des droits inter-

Au point de vue pratique, il serait désirable que la convention en question revêtît la forme d'un traité collectif pour la raison suivante :

Quand deux États s'engagent à ouvrir les frontières de leurs territoires à leurs sujets respectifs, ils s'obligent, par là même, à se prêter assistance. Plus que partout ailleurs, on est fondé à dire dans notre hypothèse qu'il y a toujours un État qui retire du traité un plus grand avantage que son co-contractant.

La conscience d'un avantage plus considérable, retiré par un État de la convention, refroidira, quelquefois, le zèle d'un autre État qui hésitera à se lier par une convention dont le résultat sera de restreindre sa liberté. Au contraire, si l'on place tous les États ou une grande majorité d'entre eux les uns en face des autres, il sera difficile d'affirmer que tel État retire de la convention en question moins d'avantages que l'autre, puisque aucun d'eux ne peut vivre isolé et que, par l'assistance réciproque qu'ils se prêtent, il s'établira une compensation des services rendus.

Dans les principes recommandés par l'Institut de droit international en vue d'un projet de convention, on trouve l'article premier ainsi conçu : Les États contractants reconnaissent la liberté d'émigrer aux individus isolés ou en masse, sans distinction de nationalité (1).

Art. 2. — L'émigration sera interdite aux personnes auxquelles les lois de l'État d'immigration défendent d'immigrer. Et dans les vœux relatifs à la matière de l'émigration (2), l'Institut émet les propositions suivantes, dont il recommande l'adoption aux États.

Que l'émigration soit défendue :

a) Aux mineurs et aliénés interdits, sans le consentement de ceux qui exercent l'autorité paternelle ou tutélaire ;

b) Aux personnes incapables de travailler pour cause d'âge avancé ou de maladie, à moins que leur entretien ne soit suffisamment assuré dans le lieu de destination ;

nationaux de l'industrie, professée par l'école italienne, notamment par Fiore, p. 129.

(1) *Annuaire*, XVI, p. 277.

(2) Id., p. 277.

c) Aux personnes atteintes de maladies contagieuses, de nature à compromettre la santé de leur compagnons de voyage ou la santé publique du pays de destination (1).

Nous avons déjà vu que l'Institut ne considère pas la protection du travail national comme un motif suffisant pour permettre à un État de fermer les frontières aux étrangers.

L'Institut déclare en même temps que l'émigration sera interdite aux personnes auxquelles les lois de l'État d'immigration défendent d'immigrer. Cette sage disposition qui se trouve déjà dans plusieurs lois sur l'émigration ne veut pas dire qu'il suffira à un État de prendre une disposition légale pour fermer l'accès de son territoire à certaines catégories d'étrangers. Seulement la controverse s'engagera alors entre deux États, ou plutôt entre les États qui pourront, soit protester contre la mesure prise, soit essayer d'arriver par un arrangement amical et transactionnel, à ramener ledit souverain à de meilleurs sentiments. Afin que la question puisse être discutée, les choses restent entières.

L'Institut recommande que la liberté de l'émigration ne puisse être restreinte que *par décision dûment publiée* des gouvernements et dans les limites rigoureuses des nécessités d'ordre social et politique (2).

Il est évident que, si un gouvernement se réserve le droit de fermer l'accès de son territoire à tous les étrangers, il aura beau en faire la publication préalable, son acte sera arbitraire; la notification de la décision préalable prise à cet égard par État n'a vraiment d'utilité et de sens que si l'État n'apporte de restriction au droit de séjour des étrangers sur son territoire que par suite des nécessités pressantes d'ordre social et politique. Ces derniers termes seraient d'un vague dangereux et pourraient justifier toutes espèces de restrictions, si l'on n'essaye pas de les préciser et d'en indiquer les limites.

Quand il s'agit de l'État civilisateur, il ne peut restreindre le droit de séjour des étrangers que s'il prétend que, dans le cas contraire, il sera dans l'impossibilité de remplir efficacement sa fonction qui est d'assurer le respect et le développe-

(1) *Annuaire*, XVI, p. 277.
(2) *Ibid.*, p. 263.

ment des droits individuels de tous ceux qui se trouvent sur son territoire. Il faudra donc que la mesure prise par l'Etat :

1° N'ait pas pour but d'exclure et de frapper d'une incapacité les *nationaux* d'un *seul* État ;

2° Que les mesures prises en apparence contre une *catégorie* d'étrangers n'aient pas pour but de frapper la majorité des étrangers ;

3° Que la mesure prise n'ait pour effet unique d'écarter du territoire les étrangers d'une nation, sans fournir de compensation à ceux qui résident sur le territoire.

4° Que la même mesure n'ait pas un effet rétroactif et qu'elle ne tienne pas lieu d'une expulsion des étrangers, édictée après coup, quand les étrangers se trouvent déjà établis et peuvent déjà se prévaloir d'un véritable droit contre le souverain local.

C'est là le minimum d'exigences qu'on peut présenter à l'État civilisateur. Voilà pour le principe ; l'étude des restrictions que la pratique internationale apporte au droit de séjour des étrangers nous permettra de discuter la question plus à fond.

V

Il faut citer en premier lieu l'ordre des restrictions qui consistent à imposer à l'étranger l'obligation de faire une déclaration préalable, d'être muni d'un passeport, celle de payer une certaine taxe, dite taxe de séjour.

Pour donner une idée des restrictions auxquelles je viens de faire allusion, je citerai plusieurs dispositions législatives qui les contiennent :

Une loi du 30 décembre 1893, concernant la police des étrangers, édictée par le gouvernement du grand duché du Luxembourg, porte : Tout étranger non admis à domicile qui se propose d'établir sa résidence dans le grand-duché, devra, dans les cinq jours à partir de son arrivée, faire à l'autorité locale de la commune où il viendra fixer sa résidence une déclaration à cette fin.

Cette restriction apportée au droit de séjour des étrangers peut avoir une répercussion sur la liberté du travail de l'étranger. En effet, l'article 2 dispose qu'on ne pourra occuper comme domestiques ou ouvriers ou recevoir comme locataires des étrangers qui ne prouvent pas qu'ils ont fait la déclaration.

La loi française du 8 août 1893 annonce franchement dans son titre les deux buts qu'elle vise, la restriction du droit de séjour qui est au fond une légère entrave apportée à la liberté du travail.

Elle est intitulée :

Loi relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national.

Art. 1. — Tout étranger non admis à domicile arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, devra faire à la mairie une déclaration de résidence en justifiant de son identité dans les huit jours de son arrivée.

Art. 2. — Toute personne qui emploiera sciemment un étranger non muni du certificat d'immatriculation sera passible de peines de simple police.

Des raisons d'ordre public obligent quelquefois un État à entourer la déclaration de résidence de formalités plus complexes.

Ainsi par une décision du 17 décembre 1893, le gouverneur de Barcelone a rétabli pour tous les étrangers résidant ou venant s'établir dans cette province, l'obligation de se faire inscrire sur un registre spécial (1).

Les intéressés devront présenter leurs cédules de domicile où tous les autres documents établissant leur identité, le lieu où ils viennent et l'objet de leur voyage dans le royaume. A défaut de ces pièces, il suffira d'une déclaration signée de deux habitants, affirmant qu'ils connaissent celui qui vient se faire inscrire et certifient la véracité de ses dires.

Tous les étrangers qui, à partir du 5 janvier 1894, se rendront dans une localité quelconque de la province de Barcelone, seront tenus de se présenter à l'autorité, dans les vingt-quatre

(1) *Revue Générale de Droit international public.* 1894. Documents p. 4.

heures de leur arrivée, munis des documents indiqués plus haut pour se faire inscrire en la forme déterminée; ils devront en outre justifier qu'ils se sont déjà présentés dans leurs consulats respectifs.

On peut rapprocher de cette dernière loi les dispositions contenues dans le règlement du gouvernement coréen, édicté le 11 décembre 1894, qui porte :

1° Les sujets chinois ne pourront résider ni exercer leur profession que dans les villes (suit l'énumération).

2° Les sujets chinois pour être autorisés à résider dans lesdites localités, devront faire connaître leurs noms à l'autorité coréenne (1).

Dans cette dernière espèce, la restriction est plus grave; elle porte non seulement sur les formalités dont l'accomplissement est nécessaire pour l'exercice du droit de séjour, mais sur les lieux ou ledit droit peut s'exercer sans entraves.

Les deux dernières espèces, par la teneur même de leur disposition font ressortir leur caractère exceptionnel : la première ne s'applique qu'à une ville déterminée, elle ne frappe que les étrangers, mais tous les étrangers, et puis elle soumet l'obtention du droit de séjour à des formalités dont l'accomplissement n'est pas bien difficile.

Dans la seconde espèce, la mesure exceptionnelle prise à l'égard des Chinois se justifie par l'état de guerre, par le danger politique qu'offrait le séjour des Chinois sur le territoire. Le droit de séjour n'a subi de restrictions que parce que son usage pouvait directement menacer l'indépendance des Coréens. Cela ressort nettement de la suite des articles qui viennent après celui que j'ai cité tout à l'heure.

En effet, on lit dans le même règlement du 17 décembre 1894 : Art. 3. — Les sujets chinois ne pourront ni vendre ni apporter ni armes ni munitions.

Je me borne à noter ce fait, pour en tirer cette conclusion que le droit de séjour subit des restrictions dans certains cas, parce que le souverain local craint que l'étranger établi sur le territoire ne fasse de sa liberté un usage nuisible à la sécurité et à l'ordre public local.

(1) *Ibid.* 1895. p. 552.

Dès lors, il arrive ceci, et la constatation est piquante, qu'un pays où l'ordre public est le plus menacé est le plus disposé à restreindre les droits publics des étrangers, et cela se rapporte à tous les droits publics, parce que tous, dans leur usage, ils peuvent aboutir à une influence politique exercée par l'étranger sur les événements intérieurs du pays où il réside. Or, c'est justement, dans le pays où l'ordre public est le plus menacé, le plus troublé, que les étrangers ont besoin de voir leurs droits publics efficacement garantis. Des mesures comme celles que je viens de citer ne peuvent être acceptables que si elles sont édictées pour un temps déterminé et que si leur mise à exécution est annoncée à l'avance. Cette dernière condition est remplie dans les hypothèses que je viens de citer. Mais il faudrait de plus que les gouvernements prissent l'habitude d'annoncer à l'avance le délai pendant lequel ils entendent maintenir le régime exceptionnel qu'ils se proposent d'édicter.

En ce qui concerne l'obligation imposée aux étrangers de se munir d'un passeport et de faire une déclaration de résidence je ne crois pas inutile de citer un décret édicté en 1890 par le gouvernement du Brésil. Ce décret est ainsi conçu : (1)

Considérant que l'obligation légale du passeport est non seulement en opposition manifeste avec un régime de complète liberté individuelle, mais encore une charge imposée à l'émigrant :

Décrète :

Art. 1. — Toute personne peut entrer sur le territoire national, y demeurer ou en sortir en temps de paix, comme et quand il lui plaît en emportant ses biens, sans avoir à être munie d'un passeport.

Les restrictions au droit de séjour des étrangers sous forme de perception d'une taxe de séjour, ou d'un versement d'un cautionnement sont plus rares.

En Suisse, la commune d'Ilantz (Grison), réclamait à tous les citoyens établis ressortissant de pays n'ayant pas de traité de réciprocité avec la Suisse, un cautionnement en espèces

(1) *Arch. Dipl.* 1890-11, 40.

de 1.000 fr. ou un cautionnement personnel du double, dans les quinze jours sans intérêts et restituable seulement en un an après le départ d'Ilantz. Sur la réclamation adressée par quelques États, la commune d'Ilantz réduisit ses prétentions, conformément au règlement cantonal sur la police des étrangers, et se borna à réclamer deux cents francs pour une personne, quatre cents pour une famille, avec 4 0/0 d'intérêts. Il est curieux de noter que les États réclamants se déclarèrent satisfaits de cette concession. L'obligation de verser un cautionnement imposé comme une règle générale est évidemment trop dure.

Aucun État ne songera plus à l'introduire dans sa législation comme un principe général. Mais ce procédé de s'assurer contre les torts éventuels que pourrait causer à un pays le séjour des étrangers est à retenir. Il se retrouve, quoique sous une forme atténuée, dans de nombreuses législations qui exigent que l'étranger à son arrivée dans le pays où il entend s'établir, se trouve en *possession d'un certain minimum.*

La possession de ce minimum assure l'État que l'étranger ne tombera pas immédiatement à la charge de la charité publique, et couvre dans une certaine mesure, le souverain local, contre le risque social que pourra lui faire courir éventuellement le séjour d'un étranger sur son territoire. Cette obligation imposée à un étranger est acceptable pourvu qu'elle soit contenue dans de justes limites et il serait même désirable qu'elle fût établie sur une base scientifique après un débat préalable avec les États dont les sujets se trouvent frappés par dite mesure. De multiples éléments doivent être pris en considération quand il s'agira d'établir le minimum ; l'âge et le sexe de l'individu qui font présumer de son aptitude au travail, les conditions économiques de la vie de l'État de l'immigration, et même, à la rigueur, les conditions sociales du pays d'émigration.

Mais la prise en considération de cette dernière circonstance pourra aboutir à établir des minima différents suivant que le pays d'émigration jouit d'une plus ou moins grande prospérité. L'égalité de traitement entre tous les étrangers se trouverait rompue, et puis, il faut noter que pour l'Etat d'immigration il est important de connaître surtout les conditions

économiques de sa propre vie. Les éléments moraux qui peuvent être d'une grande utilité lui échappent, en tout cas, ne peuvent pas avoir une valeur juridique nettement établie.

Pour ce qui concerne *la taxe de séjour* imposé aux étrangers, il faut distinguer la taxe, ou plutôt l'impôt spécial qui frappe les étrangers au moment où ils mettent le pied sur le territoire d'un Etat de l'*impôt particulier* qui frappe les étrangers à l'occasion de l'exercice d'une profession quelconque.

La taxe de séjour me semble être, à la rigueur, injuste. Dès le moment qu'un individu a le droit de résider sur le territoire d'un Etat étranger, l'assujettissement de l'étranger à un impôt presque uniquement à l'occasion de son passage, ou de sa résidence sur un territoire étranger, veut dire que le même individu n'est pas investi du *droit* de séjour, puisque le défaut de paiement d'une certaine somme, si minime qu'elle soit, peut lui faire encourir la perte de ce droit primordial.

Le droit du souverain d'établir une taxe de séjour est la négation du droit de l'individu. En pratique la question ne se pose pas dans ces termes.

D'une part, en effet, de nombreux législateurs interdisent l'accès de leur territoire aux personnes dénuées de ressources, et qui par conséquent, seraient dans l'impossibilité d'acquitter la taxe de séjour.

D'autre part, il ne faut pas oublier qu'un Etat, en offrant à un étranger son hospitalité lui offre et garantit une certaine sécurité, peut-être même lui promet-il, par là même, l'assistance de ses hôpitaux, etc.

Or, l'étranger n'a pas participé aux charges nécessitées par la création et le fonctionnement des services aux avantages desquels il sera appelé à participer, aussitôt qu'il aura mis le pied sur le sol du souverain étranger. N'est-il pas juste qu'il paye par une contribution spéciale les avantages qu'il retire de la vie locale? La taxe de séjour établie sur ce fondement n'est donc pas l'expression du droit éminent qu'a le souverain local sur le territoire. C'est une contribution spéciale frappant l'étranger pour les services qui lui sont rendus par le souverain local.

Il est très important de faire cette constatation : le droit

éminent qu'un Etat prétend exercer sur son territoire est encore celui qui prête le plus aux abus. Là où il se manifeste, il ne faut pas qu'il puisse masquer son hideux et cruel égoïsme par des prétextes imaginaires et tirés de motifs étrangers à la détermination prise par lui.

Cette analyse des motifs qui ont pu peser sur la décision du souverain local devient de plus en plus facile à faire. En effet, les nombreuses conventions d'établissement, de commerce et d'assistance que les Etats concluent entre eux réduisent leur liberté d'action, quand il s'agit de savoir s'il convient ou non de frapper les étrangers d'un impôt spécial. Et nous verrons même que le développement de l'assistance internationale peut et doit supprimer le dernier élément le plus persistant sur lequel repose le droit arbitraire que s'attribuent les Etats d'expulser les étrangers.

Ainsi un Etat ne peut pas prétendre qu'il frappe les étrangers d'une taxe spéciale, parce que son service de justice est grevé de ce chef, d'une charge particulière, quand une convention internationale l'oblige sans réserve à ouvrir largement l'accès des ses tribunaux aux étrangers, et même à assimiler ces derniers aux nationaux ; de même un Etat ne peut frapper les étrangers d'une taxe spéciale, sous le prétexte de compenser par là les dépenses, faites au profit des étrangers, par ses hôpitaux, ses hospices, quand on se trouve en face d'une convention d'assistance qui stipule l'égalité de traitement des étrangers et des nationaux sous ce rapport.

Donc, chaque fois qu'un souverain prétend imposer une taxe de séjour aux ressortissants étrangers qui viennent résider sur son territoire, les Etats dont les nationaux se trouvent visés par cette mesure, peuvent offrir audit souverain de conclure une convention d'assistance, dont les clauses stipuleront l'égalité du traitement des nationaux et des étrangers.

Il se peut qu'un des contractants, pour obtenir cet avantage, soit obligé de faire quelques avantages à l'autre Etat, par exemple de lui faire quelques concessions commerciales; peu importe, l'essentiel est que ce sacrifice, qui ne sera que passager, arrivera à consolider la situation de ses ressortissants à l'étranger. Le principe de l'égalité appliqué pendant un certain nombre d'années et étendu aux autres Etats, par suite de la

clause, si fréquente de nos jours, de la nation la plus favorisée, créera un état de choses qui ne pourra plus être supprimé.

En tout cas, il est nécessaire de réduire au minimum la liberté d'un Etat, d'user de son droit éminent pour apporter des restrictions à l'accès des étrangers sur son territoire. C'est dans l'usage de ce droit, en effet, que se retrouve et persiste l'exclusivisme de la souveraineté territoriale.

Dès le moment que la barrière qu'un Etat oppose à la pénétration des étrangers sur son territoire est battue en brèche, les autres progrès ne manqueront pas de suivre. Là où l'être humain est admis à déployer son activité, la force des choses entraîne invinciblement, irrésistiblement des améliorations progressives.

Évidemment, il n'y a pas grand mal à ce que le souverain local perçoive des taxes de séjour modiques, mais pour le développement régulier de la vie internationale il serait désirable que de pareilles mesures ne fussent plus appliquées aux étrangers.

Après ces réflexions, il n'est pas sans intérêt de citer les considérants d'un décret du 17 juillet 1887, portant approbation d'une délibération du Conseil général de la Réunion relative à l'établissement d'une taxe de séjour sur les étrangers de race asiatique.

Ils sont ainsi conçus (1) :

« La présence d'un nombre assez élevé de ces étrangers dans les colonies nécessite, en effet, des mesures de surveillance qui augmentent d'une façon considérable les charges budgétaires. Il semble équitable de les faire participer à ces dépenses dans une plus large mesure que les autres contribuables. »

Il est à remarquer du reste, que la majeure partie de ces émigrants retournent dans leur pays d'origine après un court séjour.

Cette mesure est en vigueur en Cochinchine où elle donne d'excellents résultats.

Les restrictions au droit de séjour qui vont être indiquées peuvent s'ajouter à celles qui viennent d'être passées en revue, mais elles en diffèrent dans ce sens qu'elles ne s'appliquent

(1) V. De Clercq, *Traités de la France*, T. XVII, p. 380.

qu'à *certaines* catégories d'étrangers et elles ont pour conséquence d'anéantir complètement, au moins pour un laps de temps, le droit de séjour des étrangers.

Je fais allusion aux dispositions législatives qui n'ouvrent le territoire de l'Etat qu'aux étrangers qui fournissent certaines garanties de moralité, à ceux qui disposent d'une certaine fortune les assurant contre la misère immédiate, à ceux qui possèdent un minimum d'instruction.

Ainsi la loi du 25 décembre 1896, sur les étrangers, édictée par le gouvernement de Transvaal, porte :

Art. 1. — Tout étranger qui n'est pas indigent est admis dans la République.

Art. 2. — Le passeport délivré à l'étranger doit établir que l'étranger possède des moyens d'existence suffisants, ou qu'il est capable de s'en procurer par son travail (1).

La loi de 1891, des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, porte :

Ch. I. — L'entrée sur le territoire des Etats-Unis est interdite aux catégories suivantes d'étrangers : les idiots, les personnes atteintes de maladies mentales, les mendiants, ou les personnes dont il est à prévoir qu'elles tomberont à la charge de la bienfaisance publique, les personnes atteintes d'une maladie contagieuse, celles qui ont commis un crime de droit commun ou déshonorant ou un délit témoignant d'une corruption morale ; en outre les partisans de la polygamie et tous ceux dont *le billet et le passage ont été payés par une tierce personne.*

Avant de poursuivre, je ferai remarquer que cette dernière disposition est excessive. Elle frappe les personnes qui, tout en satisfaisant aux conditions de moralité, de fortune ont été accidentellement engagées par un habitant des Etats-Unis. C'est une véritable mesure d'exclusion infligée aux étrangers, et pour quel crime ? pour quelle infraction ? pour avoir accepté l'invitation, où même avoir sollicité l'engagement d'un entrepreneur américain ? Est-ce un délit que d'avoir voulu s'assurer du pain et du travail dans le nouveau pays de sa résidence ? Pourquoi le même engagement qui serait valable, s'il était

(1) Rev. Gén. de Dr. Int. Pub., 1897 doc. 3.

conclu sur le sol américain, attire-t-il une véritable mesure d'exclusion contre l'étranger qui a accepté un engagement aux termes duquel les frais de son passage aux Etats-Unis, doivent être à la charge de l'entrepreneur ?

Le gouvernement fédéral était dans les limites de ses prérogatives, quand il édictait la loi du 26 février 1885, qui porte dans son chapitre premier :

« Il est interdit à toute personne, société, association ou corporation de payer les frais de voyage des étrangers qui se sont engagés avant leur départ à exécuter un travail quelconque ou à entrer en service aux Etats-Unis. Il leur est également interdit de faciliter et de favoriser l'immigration de ces étrangers ». *Mais, en ce qui concerne l'immigrant*, logiquement, la mesure prise contre lui ne se soutient pas. A quel moment précis commet-il le délit qui lui vaut la mesure d'expulsion ? La loi pénale a une portée extraterritoriale dans un nombre de cas très limité ; quand il s'agit, par exemple, d'un attentat porté contre l'ordre public d'un Etat étranger. Mais il ne viendra à l'esprit de personne de voir dans le fait de l'étranger qui accepte l'engagement d'un entrepreneur américain, une atteinte portée à l'ordre public, ou à la sûreté des Etats-Unis. C'est là une mesure inspirée par la protection, par une tendance des plus dangereuses contre laquelle il faut protester. C'est une de ces mesures prises par le Congrès au au moment où il fallut donner un semblant de satisfaction aux clameurs de la classe ouvrière qui est portée à voir dans la concurrence étrangère la cause de tous ses maux. La haine et la méfiance contre l'étranger deviennent de nos jours un de ces dérivatifs dont on se sert pour aveugler et éblouir la foule. Le raisonnement qu'on tient est simple : comme la cause de tout le mal se trouve dans la concurrence des ouvriers étrangers, il est inutile d'entreprendre des réformes économiques destinées à répartir d'une façon plus équitable, la masse des richesses nationales. Un pareil état de choses donne lieu à de nombreux abus.

Avant de poursuivre notre exposé, il faut faire encore une remarque pour dissiper une équivoque. Quand on compare entre elles les diverses lois régissant l'émigration dans divers pays, on ne manque pas d'y rencontrer souvent des disposi-

tions analogues et concordantes. Ainsi un Etat défend l'émigration à ceux de ses sujets mineurs qui ne sont pas autorisés à cet effet, à ceux qui n'ont pas accompli leur service militaire ou qui ont une peine à purger dans les prisons de l'Etat. A son tour, l'Etat d'immigration peut, par des dispositions analogues, interdire l'accès de son territoire aux mêmes personnes, mais une concordance complète n'est pas nécessaire, elle n'est pas même possible.

Un Etat peut tenir à entraver l'émigration d'une certaine catégorie de ses sujets, principalement de ses agriculteurs dont le départ laisse déserts les champs et diminue la main-d'œuvre. L'Etat d'immigration peut évidemment ne pas s'inspirer des mêmes considérations. Le fait est constant quand il s'agit des criminels politiques, il peut se reproduire dans d'autres situations.

De même l'Etat d'émigration a tout avantage à se débarrasser de ses habitants pauvres, illettrés. Cet intérêt n'est pas celui de l'Etat d'immigration. D'où des divergences dans les tendances législatives dont le conflit est conjuré provisoirement par la mesure que commencent à prendre les Etats et qui consiste à interdire l'émigration à la catégorie de personnes qui ne sont pas admises dans les pays d'immigration.

Pour que les restrictions que je viens d'énumérer puissent être acceptées par les gouvernements étrangers, il faut qu'elles satisfassent aux conditions qui caractérisent l'acte de l'Etat civilisateur, conditions que j'ai rappelées.

En me plaçant sur le terrain des principes auxquels je viens de faire allusion, je suis amené à condamner l'attitude prise par les gouvernements américains et, plus particulièrement, par le gouvernement des Etats-Unis du nord à l'égard des Chinois (1). Les mesures dont je parle ne visent que les sujets d'une seule nation. Pour justifier la mesure exceptionnelle dirigée contre les ouvriers chinois, on ne peut arguer de l'infériorité de leur civilisation, des dangers que fait courir leur présence sur le sol américain à l'ordre public local. Donc, pour expliquer la conduite du gouvernement de Washington envers les ouvriers chinois, il faut admettre sans réserve.

(1) Rev. Gén. de Dr. Int. Pub., 1894. p. 557 et suiv.

l'idée que la protection du travail national, intéressant au plus haut degré l'ordre public de l'Etat, autorise celui-ci à réclamer une liberté absolue dans l'orientation de sa législation, quand il s'agira de prendre des dispositions restrictives du droit des étrangers en vue de protéger le travail national. Or, si l'on accepte cette prétention de l'Etat sans réserve, on s'expose au pire arbitraire de la part du souverain local. Il suffira à un Etat d'arguer de la nécessité de défendre son ordre économique, dont le maintien intéresse sa conservation, pour arriver à ne tenir aucun compte non seulement des principes d'équité, mais même des engagements internationaux acceptés par lui. L'Etat, en effet, une fois engagé dans cette voie, prenant prétexte de variations subites et quelquefois graves qui s'opèrent dans le domaine économique, invoquera la clause *rebus sic stantibus* pour se dispenser de l'observation des traités. C'est le cas des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Pour se débarrasser de la concurrence des ouvriers chinois, sobres, intelligents et travaillant pour des prix peu élevés, le gouvernement de Washington eut recours à des mesures dont la violence s'accentua jusqu'à arriver à la rigueur draconienne de la loi de 1892.

D'abord un traité du 17 novembre 1880 conféra au gouvernement des Etats-Unis le droit de régler, limiter, suspendre dans les limites raisonnables l'arrivée ou la résidence sur son territoire des travailleurs chinois allant aux Etats-Unis comme professeurs, étudiants, marchands ou touristes ainsi que leur suite et leurs domestiques et aussi les ouvriers chinois se trouvant déjà sur le sol de l'Union.

L'inefficacité de ces dispositions, jointe au fanatisme populaire, provoqua en septembre et en novembre 1885 et en février 1886, dans les territoires de Wyoming et Washington, des troubles qui occasionnèrent la mort de plusieurs ouvriers chinois.

Un nouveau traité fut conclu le 12 mars 1888 qui contient une clause prohibant l'entrée des ouvriers chinois pendant 20 ans et qui réserve en même temps le droit de retour et d'absence aux ouvriers chinois déjà établis sur le territoire fédéral, mais seulement sous l'observation des conditions suivantes : avoir aux Etats-Unis une épouse légitime, des

enfants ou descendants, y posséder des biens ou des créances pour une valeur de 1.000 dollars.

Une loi du 5 mai 1895 est venue renchérir sur la rigueur des mesures qui viennent d'être citées.

Elle contient, entre autres, les dispositions suivantes :

1) Tout ouvrier chinois, actuellement aux Etats-Unis, devra se munir d'un certificat de résidence dans le délai d'un an à dater de la présente loi, faute de quoi il sera déporté ; la falsification, l'altération des certificats de résidence sera punie d'une amende de 1.000 dollars ou de cinq ans de prison au maximum.

2) Tout Chinois résidant illégalement aux Etats-Unis sera renvoyé en Chine, à moins qu'il ne prouve qu'il est sujet d'un autre pays, auquel cas, c'est à cet autre pays qu'il sera remis ; il sera passible d'un an de travaux forcés avant d'être expulsé du territoire (1).

Un décret pris par le gouvernement de l'Equateur, contient des mesures analogues. Il dispose :

L'émigration chinoise est interdite sur le territoire de la République. Sont exclus de cette mesure : 1) les agents diplomatiques ; 2) les voyageurs chinois de passage à l'Equateur munis d'un permis de séjour de 30 jours, renouvelable en cas de stricte nécessité ; 3) les Chinois qui se seraient dirigés sur l'Equateur, venant d'un pays étranger avant que le décret prohibitif soit connu ; 4) les Chinois absents qui, ayant des propriétés dans l'Equateur, peuvent rentrer librement.

A leur tour, les colonies australiennes, cherchent à se défendre contre l'émigration chinoise. Ils ont limité à cet effet, le nombre des Fils du Ciel susceptibles d'être débarqués sur un seul navire. On cite le fait d'un capitaine de steamer qui, ayant voulu descendre à terre, à Sydney dix Chinois de plus que le chiffre qui lui était permis, s'est vu traduire devant la cour de police. Il a été condamné à 1.000 liv. sterl. (2).

Telles qu'elles apparaissent, ces mesures sont des entraves portées à la liberté du travail, masquées sous des restrictions limitant le droit de séjour.

Les colonies australiennes essayent aussi de se défendre

(1) *Arch. Dipl*, 1890, 1, 74.
(2) *Econ. Français*, 30 juillet 1887.

contre l'entrée sur leur territoire, des condamnés évadés ou même libérés des établissements pénitentiaires de la Nouvelle-Calédonie (1).

Il est évident qu'un homme frappé d'une condamnation, qui met en doute sa moralité, n'est pas recommandable ; en tout cas, il y a contre lui de graves présomptions qui justifient les précautions que prennent contre lui les Etats d'immigration. Mais d'autre part, il est certain qu'un homme, qui a pu commettre un délit, sous l'influence d'un certain milieu social, peut se refaire une nouvelle vie sous un régime et dans une atmosphère différents. Il y aurait donc à établir des catégories de crimes et de délits suivant leur gravité, suivant les mobiles qui pouvaient pousser le délinquant à les accomplir. En tout, il y a un excès qu'il faudrait surtout chercher à éviter. Il ne faut pas considérer comme frappé d'une peine un étranger atteint d'une mesure d'expulsion par un souverain. Cependant il arrive fort souvent, qu'un étranger expulsé par un gouvernement d'un pays, se trouve déjà fortement soupçonné par les autres gouvernements, dont il vient solliciter l'hospitalité. Il est difficile du reste, de formuler, sur ce point, une règle générale *à priori*. Seule une étude approfondie de la législation pénale comparée et des conditions sociales de chaque pays pourrait permettre d'établir des règles plus ou moins précises sur ce point. Il serait cependant désirable que les trois idées suivantes fussent adoptées : 1) que l'accès du territoire ne puisse être interdit qu'à ceux des étrangers qui ont commis des délits pouvant motiver contre eux des poursuites dans le pays d'immigration ; 2) que l'incapacité qui frappe l'étranger atteint par une condamnation, ne soit pas perpétuelle, mais limitée dans ses effets, à un délai passé lequel l'étranger aurait la faculté de solliciter sa réhabilitation ; 3) que les peines encourues par un étranger, pour des délits politiques ne puissent motiver contre lui une restriction à son droit de séjour, sauf la défense de résider dans les villes

(1) Voir sur cette matière de curieux renseignements contenus dans une lettre de Lieber adressée à Hamilton Fish, secrétaire d'Etat à Washington. Rev. de Dr. Int., de Gand, de Belgique, 1870, pp. 142-150.

ou localités d'où il pourrait continuer à conspirer contre l'Etat qui l'a fait condamner ou poursuivre pour une infraction politique.

Le gouvernement de Washington, en cherchant à repoussser le flot de l'émigration italienne, demande aux émigrants italiens et d'eux seuls, l'extrait de leur casier judiciaire avec la cause de la prison (1).

De même ce sont les Italiens qui ont été spécialement visés par la loi sur les illettrés ; on espère ainsi atteindre 52 0/0 au minimum des émigrants italiens (2).

J'ai déjà donné les raisons qui pourraient motiver de la part d'un Etat une disposition interdissant l'accès du territoire aux étrangers illettrés. Je n'y reviens plus. Mais il faut combiner ces raisons avec celles qui suivent :

Il faut d'abord tenir compte de l'état de choses actuel où l'instruction obligatoire et universelle n'est pas une règle générale. Il faut se souvenir de l'existence des Etats, cependant bien administrés, qui ont un fort contingent d'hommes illettrés. Interdire l'immigration aux hommes de cette dernière catégorie, c'est souvent interdire l'accès du territoire à la moitié d'une nation. Telle ne doit pas être sûrement l'intention du législateur qui exigera un minimum d'instruction pour conférer à un étranger le droit de séjour. Au fond de cette disposition on peut retrouver plusieurs mobiles, on peut y deviner, d'abord, l'intention d'un Etat, d'éviter l'envahissement du territoire par les hommes illettrés dont la mentalité est présumée être inférieure à celle des hommes ayant reçu un minimum d'instruction ; on peut y découvrir le désir d'un Etat de ne pas encombrer le service de l'instruction populaire et, peut-être la pensée secrète de se servir de cette disposition pour combattre la concurrence étrangère. Je n'ai pas à tenir compte de ce dernier mobile qui n'est pas avoué et qui ne résulte pas directement des termes de la loi.

Restent les deux autres motifs. Plaçons-nous en face d'une double hypothèse. Un traité d'établissement existe entre le pays d'émigration et celui d'immigration. Supposons même,

(1) Chandèze, *op., cit.*, p. 40.
(2) *Ibid.*, pp. 210 et suiv.

pour éviter des difficultés d'interprétation, que les traités stipulent que les écoles primaires des deux Etats seront ouvertes à leurs sujets respectifs.

L'histoire est assez près de nous pour nous renseigner sur ce fait qui peut être considéré comme certain, que l'Etat chez qui l'instruction populaire a fait le plus de progrès contient encore de nombreux éléments d'hommes illettrés. Si le crime recrute parmi ces éléments ses victimes, ou plutôt ses auteurs, on trouve des illettrés dans les classes laborieuses, parmi les travailleurs de campagne et de ville auxquels le dur labeur quotidien ne laisse pas le loisir nécessaire pour s'instruire.

On ne peut conclure nécessairement de l'ignorance d'un homme à sa criminalité. Tout au plus, peut-on présumer que l'illettré, grâce à sa mentalité inférieure est plus disposé à se laisser aller au crime, et en s'inspirant de cette considération, déclarer que l'ignorance jointe à une criminalité déjà constatée, si minime qu'elle soit, peut autoriser le souverain local à fermer l'accès de son territoire aux étrangers de cette catégorie. Mais l'interdiction de l'accès du territoire à une catégorie d'étrangers sous le seul prétexte du danger que ferait courir à l'ordre public, la présence sur un territoire d'un grand nombre d'hommes illettrés dans l'état actuel de l'instruction populaire, me semble être par trop rigoureuse et injustifiable.

D'autre part, l'obligation résultant de la convention d'assistance pour les états contractants doit imposer à chaque Etat le devoir d'ouvrir ses écoles aux enfants étrangers qui, d'après les lois locales, peuvent participer au bénéfice de l'instruction universelle.

Dans l'hypothèse où l'Etat d'immigration et l'Etat d'émigration ne sont pas liés par des engagements internationaux, l'Etat d'immigration doit faire ses efforts pour obtenir la conclusion d'un traité d'assistance avec l'Etat d'émigration. J'ai indiqué les conséquences qui doivent en résulter pour le droit de séjour des étrangers en essayant d'analyser les multiples mobiles susceptibles d'influer sur la ligne de conduite d'un Etat fermant ou restreignant l'accès de son territoire aux étrangers. Ce qui ressort nettement de l'exposé qui précède, c'est que la matière de l'émigration et celle de l'immigration

doivent tenir une place importante dans la législation internationale. C'est au moment initial où l'individu pose son pied sur le sol étranger que surgissent les difficultés que va entraîner son séjour à l'étranger. Certaines de ces difficultés, l'individu est chargé de les résoudre lui-même, réduit aux ressources de sa propre initiative. Pour les autres, l'Etat a cru devoir intervenir. Il semble que les efforts isolés d'une nation sont insuffisants pour régler la matière. Une entente internationale serait indispensable. L'assistance internationale nous apparaît ici sous un aspect nouveau et appelée à rendre les plus grands services à l'humanité.

Nous avons eu l'occasion de le dire et nous le répétons : « Le développement de l'assistance internationale, marquant de plus en plus la solidarité des peuples entre eux, affirme et consolide la situation de l'étranger à qui le maintien prolongé de cet état de choses crée de nouveaux droits et pose ainsi la base des progrès ultérieurs » (1).

TCHERNOFF,
docteur en droit.

(1) V. notre ouvrage, ch. VI. *La communauté in ernationale*, p. 151.

CHRONIQUE PÉNITENTIAIRE

Sommaire. — Instruction contradictoire et expertises. — Casiers judiciaires — Aliénés criminels. — Jeunes détenus. — Vagabondage et mendicité. — Rattachement des Prisons à la Justice. — Droit de grâce. — Sentences indéterminées. — Réforme judiciaire. — Prisons.

J'écrivais ma dernière chronique pénitentiaire en revenant du Congrès de droit pénal de Lisbonne, j'écris celle-ci au moment de partir pour celui de Budapest.

En ce court laps de temps, quel a été le mouvement des esprits dans les matières qui nous occupent ? Dans le Parlement, dans les Commissions plus ou moins officielles, dans les Sociétés savantes, ils se dirigent presque tous à la recherche de garanties plus grandes à accorder, soit à l'individu poursuivi ou frappé par la justice, soit à la société. On dirait que toutes les institutions qui jusqu'à ce jour avaient constitué la sauvegarde de tous, menacent de s'écrouler et que des étais sont nécessaires pour les consolider. On ne songe pas encore à reconstruire. Rebâtir est œuvre de longue haleine, exige du calme et du recueillement ; nos parlementaires ne se sentent pas dans l'état d'âme nécessaire pour élever ; ils se contentent de mettre des chevilles, je regrette seulement qu'ils en mettent beaucoup plus du côté des accusés que du côté de la société.

Instruction contradictoire, expertises, casier judiciaire, aliénés criminels, tels sont les quatre seuls points sur lesquels on ait légiféré ou voté, au moins devant la Chambre, une réforme. C'est la protection de l'accusé, du libéré et de l'aliéné qu'on cherche à assurer. Sur un cinquième point, les maisons de correction, la Chambre a délégué ses pouvoirs à un grande Commission extraparlementaire. Dans quel but ? D'assurer des garanties plus complètes aux mineurs envoyés en correction contre l'arbitraire des surveillants et directeurs.

Les deux projets récemment déposés à la Chambre et au Sénat sur le vagabondage et la mendicité et sur le rattachement de l'Administration pénitiaire au ministère de la justice, n'ont d'autre but que de donner à nos campagnes envahies par les vagabonds et à nos villes spoliées par les faux pauvres une sécurité moins imparfaite, de même que d'entourer l'exécution des peines ou les remises qui peuvent en être faites de garanties plus grandes pour l'ordre social.

Jetons les yeux rapidement sur chacun de ces problèmes.

Instruction contradictoire et expertises. — Le plus grave de tous est celui auquel le Parlement a donné une solution, le 8 décembre 1897, en

ouvrant toute grande au défenseur la porte du juge d'instruction. Le projet avait été très vivement attaqué par les juges d'instruction, les membres du parquet, les avocats, de nombreux criminalistes. Après le vote, l'opposition fut soudain réduite à un fort petit contingent. Beaucoup de magistrats, craignant d'être taxés de réaction, se rallièrent sans désemparer au système qu'ils combattaient avec acharnement la veille. Plusieurs criminalistes se laissèrent convaincre que, si chacun y mettait beaucoup de bonne volonté, le cabinet d'instruction pourrait continuer à jouir du calme qui sied à l'interrogatoire d'un accusé. Seuls les avocats et quelques criminalistes attardés, dont je suis, persistèrent à déclarer que la loi avait dépassé le but, qu'on avait sacrifié la société à l'accusé, qu'il suffisait de donner communication du dossier au défenseur avant la clôture de l'instruction, que la présence obligatoire de l'avocat nuirait à la rapidité et au succès des investigations, et que d'ailleurs la charge imposée au barreau était trop lourde, que seuls les avocats très « honorés » pourraient assister aux interrogatoires, qu'en conséquence cette loi très démocratique ne profiterait qu'aux riches.

Ils ont été peu écoutés. Des hommes considérables comme MM. Ribot, Maurice Lebon, Et. Flandin, les bâtonniers du Buit, Cartier, Pouillet, les professeurs A. Le Poittevin, Garçon, les juges d'instruction Guillot, Paul Jolly, Albanel, G. Le Poittevin, Prudhomme, Lemercier, l'avocat général Bregeault, le président de Boislisle, sont venus, dans la haute discussion qui remplit quatre séances de la Société générale des prisons, jeter le poids de leur expérience; leurs contradicteurs, MM. le sénateur Bérenger, le doyen de la Cour de cassation et de nombreux avocats furent écrasés par le nombre, et même quelques-uns des défenseurs de la loi ne se contentèrent pas de la défensive et allèrent jusqu'à dire que la loi était insuffisante, qu'il fallait instituer dans le cabinet d'instruction l'enquête véritablement contradictoire en y introduisant l'organe du ministère public en face du défenseur, le juge restant un impartial arbitre entre ces deux adversaires.

Le Congrès de Budapest va de nouveau être saisi du problème. Nous dirons dans notre prochaine chronique l'accueil qui lui aura été fait dans ce milieu international où domineront surtout les savants de langue allemande.

Au même ordre d'idées appartient la création de l'expertise contradictoire, organisée par une proposition de M. Cruppi, votée par la Chambre, le 30 juin dernier. Désormais ce n'est plus le juge d'instruction seul qui aura le droit de choisir un expert; l'inculpé aura le même droit; et, en cas de désaccord des experts, un arbitrage est organisé. Ces experts sont choisis sur une liste dont la formation est entourée de garanties bien supérieures à celles existant actuellement.

Comme complément à la loi sur l'instruction contradictoire, notons le projet voté récemment par la Chambre, établissant la contradiction entre la défense et l'accusation devant la chambre des mises en accusation et la loi du 15 juin dernier étendant aux prévenus devant les conseils de guerre ou maritimes le bénéfice de l'assistance d'un conseil.

Casiers judiciaires. — La loi du 7 août dernier sur le casier judiciaire et la réhabilitation de plein droit n'a nullement satisfait les partisans de la clandestinité absolue du casier judiciaire. Quand on se trouve en présence d'abus aussi scandaleux que ceux qui se sont développés depuis quelques années, grâce à la publicité hypocrite du casier, quand on voit des gens menacés de mourir de faim parce qu'ils ont un casier judiciaire et que pour obtenir les plus humbles emplois, pour balayer les rues, ils sont obligés de produire leur casier, on ne se contente pas d'atténuer les règlements, on les supprime. Et, si je m'insurge ainsi contre la publicité du casier, ce n'est nullement que j'ai l'amour du délinquant ; tous ceux qui me connaissent savent que je suis extrêmement rigoureux pour le malfaiteur, en matière de châtiment comme en matière de poursuite. Mais j'estime qu'à côté du délinquant, qui d'ailleurs a payé sa dette à la société le jour où il a achevé sa peine, il y a la société, qui a droit à la sécurité. Or, cette sécurité est certainement en péril, si vous privez le libéré de tout espoir de travail et si vous l'acculez au vol ou au meurtre pour subvenir à ses besoins. Votre procédé était d'autant plus inhumain et bizarre que rien dans la loi ne l'autorisait. Vous avez créé ou plutôt rétabli la *marque*. Comment le législateur, du moment qu'il a porté les yeux sur de tels errements, ne les a-t-il pas radicalement condamnés et comment s'est-il contenté de les supprimer pour partie, les légalisant pour l'autre?

Son intervention, du moins, aura eu cet heureux résultat, de créer le casier *menteur*. J'espère que, sachant qu'il est menteur, on songera de moins en moins à y recourir et que, dans quelque temps, nous pourrons, sans faire trop crier les défenseurs de tels abus, faire consacrer ce qui n'aurait jamais dû cesser d'être : le casier judiciaire réservé à la justice !

Aliénés criminels. — Pour l'aliéné, on cherche à lui donner plus de garanties qu'il n'en a actuellement. On craint que son internement ne soit trop facile. On cherche à transférer des médecins aux magistrats le droit d'internement et le contrôle. Je constate avec plaisir qu'on n'oublie pas complètement la société et qu'on a bien voulu remarquer que beaucoup d'aliénés redoutables circulent dans les rues et parfois assassinent les promeneurs. On cherche des garanties contre la faiblesse avec laquelle certains aliénistes mettent en liberté des individus qui ont déjà tué ou tenté de tuer et qui, probablement, recommenceront. Dans la discussion à laquelle s'est livrée la Société générale des prisons à ce sujet, on a conclu qu'il y avait lieu de créer des asiles spéciaux et d'entourer la sortie de ces asiles, non moins que l'entrée dans les asiles ordinaires, de garanties particulières. C'est la magistrature qui devra prononcer cet internement, et la sortie ne pourra être autorisée qu'après avis de l'autorité judiciaire. Dans les affaires criminelles, c'est le jury qui statuera, ou tout au moins le président de la Cour d'assises appréciera, s'il y a lieu ou non de poser aux jurés une question sur l'irresponsabilité de l'accusé.

Jeunes détenus. — Quant à l'enfant, la situation est encore plus délicate. La précocité de plus en plus inquiétante de sa perversion imposerait son in-

ternement de plus en plus hâtif dans la maison de correction. Mais l'insuffisance de ces établissements, je parle de ceux appartenant à l'État, a attiré sur eux, de la part du Parlement, des hommes d'étude, des criminalistes, de la presse, du théâtre même, de telles critiques que l'Administration n'a pu mettre fin à une interpellation menaçante qu'en annonçant l'intention de réformer ses règlements et de nommer, dans ce but, une Commission composée des hommes les plus compétents. Les travaux de cette Commission ont abouti, après 5 mois, à des conclusions résumées en un projet de règlement qui sera bientôt adopté. Mais de l'enquête un peu sommaire à laquelle elle s'est livrée est résultée pour tous cette conviction que les règlements avaient moins besoin d'être modifiés que les mœurs. On avait fait grand éclat, à la Chambre, de quelques sévérités exercées sur des jeunes détenus par des surveillants. On n'avait pas assez tenu compte de la profonde immoralité du plus grand nombre de ces mineurs et de la cruauté parfois avec laquelle ils s'attaquent à leurs gardiens. La preuve n'a pas tardé d'ailleurs à être fournie par les intéressés eux-mêmes à la Chambre. A peine celle-ci avait-elle commencé à s'apitoyer sur leur sort et le Sous-Secrétaire d'État, pris de la crainte d'un ordre du jour malveillant, eût-il annoncé qu'il allait supprimer les punitions les plus rigoureuses que dans plusieurs colonies éclatèrent des révoltes, que des surveillants furent maltraités, qu'on dut faire venir la force armée pour arrêter les mutins et qu'un grand nombre d'entre eux durent être mis en cellule ou envoyés, soit dans les cellules de la Petite-Roquette, soit dans la colonie correctionnelle d'Eysses. La clairvoyance du Sous-Secrétaire d'État s'était vraiment trouvée en défaut.

Les règlements se montrèrent moins en faute qu'on ne l'avait espéré. Tous les directeurs des colonies publiques ou privées que fit comparaître devant elle la Commission affirmèrent et démontrèrent que, si la punition du cachot notamment n'était pas maintenue, la discipline ne pouvait être maintenue et que l'ordre, la sécurité même des gardiens étaient en péril.

En revanche, ce qui est apparu clairement à tous les esprits non prévenus, c'est l'infériorité du personnel subalterne, c'est le caporalisme du commandement, c'est l'absence de discernement dans l'attitude à garder vis-à-vis des mauvais ou à prendre vis-à-vis des bons. Auprès de tous il y a des troupiers rigides obéissant sans tact et sans cœur à une consigne étroite ; il n'y a pas des maîtres, des éducateurs cherchant de temps en temps, par des entretiens parfois familiers, toujours bienveillants, à ramener une mauvaise tête, à améliorer un amendable.

Tant qu'on confiera le redressement des enfants les plus difficiles de tous à des troupiers à peine sortis du corps de garde et de la cantine, sans tenue, sans mœurs, mal embouchés, on ne devra pas s'étonner du peu de résultat obtenu dans les colonies publiques. On a cru faire merveille en substituant aux anciens gardiens un corps spécial pour les jeunes détenus, vêtu d'un uniforme spécial. On s'est absolument trompé. Les vieux surveillants d'autrefois étaient mariés, pères de famille ; ils avaient la raie moins droite que leurs successeurs ; leurs faux-cols étaient

moins irréprochables ; beaucoup même n'en avaient pas. Mais ils avaient le tact, la dignité de vie et de langage; ils inspiraient, sauf exception, le respect à leurs subordonnés. C'est ce qui manque aux surveillants actuels.

Vagabondage et mendicité. — J'arrive aux mesures proposées, dans ces derniers temps, soit au Parlement, soit dans les sociétés savantes, en vue de protéger davantage la société contre les malfaiteurs.

Au premier rang se place la proposition de loi de M. Cruppi sur la répression du vagabondage et de la mendicité. Depuis plus de 4 ans une sous-commission de la grande Commission extraparlementaire de revision du Code pénal avait préparé un projet de loi sur la matière. Ce projet n'arrivait pas à sortir des cartons du ministère. M. Cruppi a eu le mérite de l'en faire sortir, au moins dans ses grandes lignes; mais il lui a apporté de profondes modifications, en particulier dans le procédure, qui est centralisée au canton, entre les mains du juge de paix, au lieu d'être suivie au chef-lieu d'arrondissement. Puis il a soumis sa proposition à l'examen d'une Commission de la Société générale des prisons, qui lui a apporté plusieurs amendements, non en ce qui concerne la décentralisation au chef-lieu de canton, qu'elle a pleinement approuvée, mais en ce qui concerne la définition des deux délits, leur mode de répression et les mesures à prendre à l'égard des invalides ou infirmes ou des ouvriers en chômage involontaire. Cette proposition ainsi amendée a été portée devant le Conseil supérieur de l'assistance publique, qui l'a acceptée par un vote unanime. Enfin, munie de ces critiques elle est arrivée devant la Commission de législation criminelle de la Chambre, qui lui a fait le meilleur accueil. Il ne reste plus qu'à demander aux députés de suspendre pendant quelques heures la série de leurs interpellations et de leurs stériles discussions pour convertir en loi cette excellente proposition. Espérons que ce sera de suite après la discussion du budget.

Rattachement des prisons a la justice. — Au second rang, mais tout près du premier, arrive la proposition de loi de M. Bérenger sur le rattachement des services pénitentiaires à la Justice et sur la réforme de l'inspection générale et du Conseil supérieur des prisons. Le jour où cette réforme sera faite, on ne verra plus les préoccupations morales subordonnées aux exigences d'ordre politique ; on suivra le condamné avec le même soin depuis le jour de son arrestation jusqu'aux dernières épreuves qui doivent le conduire à la liberté au moyen de la libération conditionnelle ou de la grâce; on préparera plus sûrement son relèvement; on supprimera les rivalités entre les deux administrations qui concourent à la répression des crimes et délits et on ne sera plus exposé à voir admettre par l'une la grâce quand la libération conditionnelle a été refusée par l'autre ou réciproquement.

Le Sénat a pris en considération la proposition. Il ne saurait mieux inaugurer ses travaux, en octobre, qu'en la votant d'urgence.

Le droit de grace. — Je viens de parler de la grâce. De ce côté encore d'excellents esprits estiment qu'il y a des garanties à exiger des Pouvoirs publics pour limiter le nombre et mieux assurer la légitimité des décisions gracieuses. On a cru relever bien des abus. N'a-t-on pas vu, dans les années 1881-1884, accorder plus de 1.400 grâces collectives ! Le chiffre des grâces individuelles n'a-t-il pas atteint, en 1880, 5.194 ! En présence d'un tel abandon, la répression tombe en déliquescence ; l'autorité de la chose jugée n'est plus qu'un mot. M. Georges Picot, dans un remarquable rapport présenté le 28 juin à la Société des prisons, a mis en relief l'abus des influences politiques et la nécessité d'un frein. Il a cru le trouver dans la constitution d'une grande Commission des grâces placée à côté du Garde des Sceaux, non pour se substituer à lui, comme celle de 1871 — il faudrait toucher à la Constitution ! — mais pour l'aider, pour l'éclairer, pour le conseiller.

D'autres ont été plus radicaux. M. Larnaude, en particulier, estime que le meilleur moyen de supprimer les abus, c'est de supprimer la grâce. Ce droit, instrument grossier des législations primitives, n'est plus qu'une « survivance » et il est logiquement appelé à disparaître. La procédure de revision et la libération conditionnelle suffisent à satisfaire l'idée de justice et de pardon.

D'autres, enfin, ont simplement demandé le maintien de l'état de choses actuel, préférant une responsabilité unique, pleine et entière, dont le poids porte le ministre à la mûre réflexion, à une responsabilité partagée, émiettée, insaisissable.

Entre les trois systèmes, je crois que celui de l'éminent rapporteur a emporté les suffrages de la majorité.

Les sentences indéterminées. — Mais quel troublant problème que celui de l'intangibilité des peines. Oui, sans doute, une justice d'où la grâce, c'est-à-dire la pitié, serait bannie, serait une justice terrible. Mais, inversement, n'y a-t-il pas des peines qui, devant leur inefficacité démontrée, devraient pouvoir être allongées ? C'est la question des sentences indéterminées. Elle a été traitée, avec une ampleur digne du grand centre d'études, à la Société générale des prisons par des savants venus d'Allemagne, des Pays-Bas, de Belgique, de Hongrie, des Etats-Unis et de plusieurs points de la France. La discussion a été vive. Les professeurs français, MM. Larnaude, Gardeill, Garçon, Garraud, le bâtonnier Devin, le conseiller Petit, le sénateur Bérenger, les docteurs Legras et Garnier, les inspecteurs généraux Granier et Brunot, Tarde, ont protesté contre un système qui, en définitive, remettrait à un simple surveillant de prison le droit de décider sur la liberté d'un condamné ! Une telle institution aboutirait à l'hypocrisie. On peut l'admettre pour l'enfant ; elle est inadmissible pour l'adulte. On n'a pas fait une grande révolution pour revenir à l'arbitraire administratif.

D'éloquentes voix, toutes celles de l'étranger, moins celle de Hongrie, celles des professeurs Saleilles et Gaucker, du député Cruppi ont énergiquement lutté pour le principe de l'indétermination. Chose curieuse ! Ce

sont en général les déterministes, même M. Tarde et bien d'autres, qui se sont montrés le plus hostiles au principe de l'indétermination, tandis que des indéterministes comme M. Saleilles s'y montraient favorables. Mais les premiers ont trouvé des appuis notables parmi leurs adversaires philosophiques et la victoire leur est restée.

La réforme judiciaire. — J'ai parlé tout à l'heure de la décentralisation de la justice au chef-lieu de canton proposée par M. Cruppi. Cette idée n'est qu'un fragment d'une conception beaucoup plus vaste qu'il a récemment exposée devant la Chambre, au moment de la discussion du budget de la justice, et qu'il a fait adopter par la Commission des réformes judiciaires de la Chambre. D'après ce système, très neuf et très hardi, la compétence du juge de paix, tant civile que pénale, serait considérablement élargie ; mais en même temps ce juge de paix ne résiderait plus au chef-lieu de canton. Au chef-lieu d'arrrondissement serait constitué un centre très actif de vie judiciaire. Les juges se transporteraient aux différents chefs-lieux de canton pour y prononcer sur tous les litiges civils et les poursuites de simple police pendants. Le tribunal d'arrondissement, assisté de jurés délibérant avec lui et sur la culpabilité et sur l'application de la peine, jugerait nombre de crimes dont la connaissance est actuellement attribuée à la Cour d'assises. Celle-ci, débarrassée de tous les petits crimes, ne se réunirait plus qu'au chef-lieu de la Cour d'appel.

C'est une révolution dans notre procédure criminelle et dans notre organisation judiciaire. Sera-t-elle consacrée par nos Chambres ? Comme aucun de leurs intérêts de clocher n'est compromis par elle, nos députés sont parfaitement capables de la voter, d'autant plus qu'ils en ont voté une toute semblable il y a deux ans en ce qui concerne l'Algérie et que déjà, dans nos colonies d'Indo-Chine, de Madagascar, du Congo et même en Tunisie, une organisation semblable fonctionne. Reste à savoir si elle sera aussi aisément admise par le Sénat.

Les prisons. — Il est difficile de clore une chronique pénitentiaire sans dire quelques mots des prisons. La discussion du budget avait été facilitée par un parfait rapport de M. Baudin à la Chambre et un rapport fort correct de M. Pauliat au Sénat. Tous les principes ont été rappelés et consacrés par le rapporteur de la Chambre avec d'autant plus d'intérêt pour nos lecteurs que, jusqu'à ce jour, les radicaux, auxquels appartient M. Baudin, s'étaient montrés quelque peu hostiles aux théories qui nous sont chères : il suffit de rappeler le rapport de M. Millerand, en 1887, dans lequel il fit entendre au régime cellulaire un véhément réquisitoire.

En janvier dernier, M. Baudin a écrit, à son sujet, des pages que nous aurions volontiers signées. Il a montré les dangers de la promiscuité, l'impossibilité de la régénération morale sous le régime en commun, l'inégalité de peine résultant chez nous de l'inachèvement de notre réforme pénitentiaire, l'interdiction de communiquer supprimée par la loi de 1898 dans toutes les prisons déjà converties au régime cellulaire, la nécessité

d'accélérer la réforme et d'organiser les crédits affectés chaque année aux constructions.

Tout cela est des plus orthodoxes.

Sur la question du personnel qui est mal recruté, des jeunes détenus qui sont trop agglomérés dans des établissements trop peu nombreux, sur le patronage qu'il faut développer, il demande d'urgence la subvention officielle. Sur le service des transfèrements qui est vraiment trop moyenâgeux, sur les relégables qu'il importerait de préparer à la vie coloniale mieux qu'en leur faisant coller des sacs de papier ou effilocher des vieilles cordes, sur le rattachement des Services pénitentiaires à la Justice, nous sommes entièrement d'accord avec lui. Nous ne divergeons que sur des points de détail, comme la méconnaissance des bienfaits d'une discipline sévère et prolongée pour certaines natures profondément vicieuses, comme le placement dans les familles de jeunes détenus non encore suffisamment amendés, etc...

Sur la question de travail il s'est montré aussi sage que ses coreligionnaires se sont montrés souvent tapageurs et incohérents. Il a eu le courage de leur résister quand ils ont demandé pour éviter la concurrence au travail libre la suppression de tout travail dans les prisons et la transformation de celles-ci en écoles. « Parmi les détenus il y a des hommes que vous n'avez pas le droit de priver de travail. Comment! vous voudriez, du jour au lendemain, leur enlever le travail auquel ils sont habitués, qui est en quelque sorte la nourriture de leur être, du côté duquel toutes leurs forces physiques et morales se sont portées? Vous croyez pouvoir substituer, du jour au lendemain, à un travail qui les occupe et les intéresse, un travail purement intellectuel, une sorte d'exercice d'amateurs qui leur ferait comprendre quelques unes des choses auxquelles ils ne sont pas accoutumés? C'est là un projet absolument impraticable. »

La vérité, c'est que la suppression absolue de la concurrence est une chimère. Mais ce qu'on peut légitimement chercher, c'est à la réduire au minimum. En variant à l'infini les métiers exercés dans la cellule, en maintenant chacun dans la profession à laquelle il appartient avant son incarcération et à laquelle il retournera après sa libération, en évitant de créer de véritables usines outillées en vue de la fabrication d'un seul genre de produits, en proscrivant dans chaque prison les industries de la localité, en égalisant le plus possible le prix des produits de la main-d'œuvre pénitentiaire et celui de la main-d'œuvre libre, on supprimera cette concurrence dans toute la mesure pratiquement possible. Et on ne verra pas ce scandale de coupables ayant déjà porté de graves atteintes à l'ordre social vivant sans rien faire aux frais des contribuables!

Une discussion si bien orientée ne pouvait que bien se terminer. Le Parlement a voté tout ce qu'on lui demandait : augmentation du crédit pour le transportation des prisonniers, augmentation du crédit pour le patronage.

Peu s'en est fallu que, à la suite d'un entraînant discours de M. Cruppi, la Chambre ne votât d'enthousiasme le principe du rattachement à la Justice. L'indécision du Garde des Sceaux, d'ailleurs favorable au fond, l'a seule fait hésiter. Ce n'est que partie remise.

En résumé la situation est un peu meilleure qu'il y a deux ans.

Au Ministère, l'Administration, vigoureusement stimulée par le Conseil supérieur des prisons, se décide à quelque action. Douze prisons depuis deux ans sont déjà classées ou en construction. Au Parlement, des hommes de foi et de talent prêchent la bonne parole et la font pénétrer dans des groupes séparés cependant par les principes le plus opposés. Chez les « laïcs », des patronages se fondent ; l'intérêt se porte de plus en plus vers les questions pénitentiaires. Les Sociétés d'études discutent, éclairent, approfondissent les projets de loi déposés devant les Chambres et, par leur propagande dans la presse, auprès du grand public, en préparent le vote.

Ayons confiance. Si de mesquines persécutions peuvent un jour cesser et si le calme parvient à renaître dans les esprits, de tout cela sortira un mieux que nous avons dû bien tarder à espérer.

Le jour où notre grande Exposition, à l'aube du siècle prochain, ouvrira ses portes aux visiteurs du monde entier, nous pourrons peut-être leur montrer un régime pénitentiaire dont nous rougirons moins qu'en 1895, quand s'est réuni à Paris le Congrès international pénitentiaire.

ALBERT RIVIÈRE.
Secrétaire général de la Société générale des prisons.

CHRONIQUE POLITIQUE

ALLEMAGNE

SOMMAIRE : I. *Empire allemand*. — 1. Mort de Bismark. — 2. La triple alliance. — 3. Les élections au Reichstag. — 4. La question de Lippe. — 5. La loi sur la flotte du 10 avril 1898. — 6. L'ordonnance sur la procédure pénale. — 7. Divers : *a*) Cautionnement des fonctionnaires ; *b*) Impôt sur l'alcool ; *c*) Unités de mesure électrique ; *d*) Kiao-Tchéou ; *e*) Relations commerciales avec l'Angleterre ; *f*) Lois sur la justice impériale. — II. *Les Etats*. — 1. Prusse : *a*) Loi concernant le budget de l'Etat ; *b*) Loi sur les *privat docent* ; *c*) Revenus des fonctions ecclésiastiques ; *d*) Elections au Landtag. — 2. Bavière : *a*) Loi sur le dégrèvement de la propriété foncière ; *b*) Loi sur le témoignage de non-préjudice ; *c*) Loi sur l'association ; *d*) Projets de loi sur les impôts. — 3. Wurtemberg.

I. EMPIRE ALLEMAND

1. MORT DE BISMARK. — Le 30 juillet 1898, est mort Bismark. C'est en simple particulier sans doute qu'il est mort, mais sa disparition a été cependant l'événement politique le plus marquant de cette année. Elle n'a assurément apporté aucun changement visible dans la marche de la politique ; mais c'est cependant un fait dont on ne saurait exagérer l'importance, qu'une grande voix critique s'est tue pour toujours, la voix de celui qui a fondé l'empire allemand et qui lui a longtemps imprimé une direction féconde en résultats. Sans doute, sa critique du gouvernement n'était pas toujours accommodante. Le gouvernement impérial, depuis la retraite de Bismark, était tenu par une nécessité qui provenait de son origine même, de chercher sa voie d'une façon indépendante sur le terrain de la politique, et quand le regard des gouvernants rencontrait celui du grand critique qui observait tout, leur sentiment pouvait se comparer à celui de l'écolier qui a abandonné son maître et qui marche seul. Cette impression pénible est maintenant évanouie ; on peut de nouveau gouverner selon l'esprit de Bismark, on peut de nouveau se mettre à son école sans arrière-pensée. L'autorité dont jouissait Bismark reposait naturellement sur l'œuvre capitale de sa vie, l'établissement de l'empire allemand. Un adversaire considérable de la politique intérieure de Bismark écrit (1) : « C'est justice que d'appeler Bismark le vrai fondateur de l'empire allemand. Cet empire, voici déjà une génération qu'il vit bien réellement ; mais, sans Bismark, nous ne l'aurions pas ; car cet empire a son origine dans la politique de 1866, et cette politique est celle de Bismark ».

Voilà bien la vérité. Il faut ajouter que Bismark, pendant vingt ans, a montré ensuite comme chancelier comment cet empire doit être dirigé.

(1) Th. Barth, *Die Nation*, Wochenschrift für Politik, Volkswirthschaft und Litteratur, Jahrgang 1898, n° 45, p. 641.

C'est là un fait d'une grande importance pour l'avenir de l'Allemagne. Chaque nation possède, dans les traditions de ses hommes d'Etat, un trésor immense, dont le prix est d'autant plus considérable qu'elle-même constitue un Etat plus jeune, et dont la valeur s'accroît encore si cet Etat, comme l'empire allemand, présente une constitution, une structure toute particulière.

2. La triple alliance. — Les conséquences les plus considérables de la politique de Bismark sont du ressort de la politique étrangère. C'est la Triple alliance qui constitue le résultat le plus important qu'il ait obtenu sur ce terrain, alliance que chacune des trois puissances met également tous ces soins à maintenir. Le prince de Bismark a maintes fois répété que l'Allemagne n'était pas, par des nécessités inéluctables, forcée de recourir à la Triple alliance. La situation politique n'a rien de désespéré; elle n'est pas même inquiétante, car même si son entente avec l'Autriche et l'Italie n'est pas assurée d'une certaine durée, elle obtiendra d'autres alliances, dont elle pourra faire un usage habile. L'Allemagne est seulement volontairement attachée à l'Autriche et à l'Italie par des liens amicaux, reposant sur des fondements divers; et elle continue à adhérer à la Triple alliance, comme M. de Bulow le déclarait très nettement encore au cours de cette session. Le maintien de la Triple alliance est nécessire dans l'intérêt de la politique pacifique représentée, d'une façon durable et décidée, par l'empire allemand, car on est habitué à ce facteur puissant dans le concert européen, et l'on a appris à compter avec lui. Toute combinaison nouvelle exige qu'on tienne compte d'éléments nouveaux; et ainsi, l'empire allemand, en voulant la réaliser, courrait le risque de compromettre les bons rapports qui l'unissent maintenant à telle ou telle puissance. Mais comme l'empire est décidé à maintenir la Triple alliance, tout rapprochement qui se produit entre un Etat de la Triple alliance et une autre puissance doit être aussitôt interprété comme un rapprochement de cette puissance et de la Triple alliance. La réciproque est vraie, quant aux tendances qui éloigneraient un Etat étranger de l'une des puissances de la Triple alliance.

3. Les élections au reichstag. — La dernière période législative expirait en 1898. De nouvelles élections ont eu lieu. Le groupement des partis et la composition du Reichstag quant aux personnalités dirigeantes sont, en gros, restés les mêmes. Dans la bataille électorale. a cependant surgi un parti jeune, animé d'un idéal patriotique et religieux, le parti « national social », dont le chef, un prêtre, Naumann, a été battu à Iéna par son adversaire national-libéral, Bassermann. Le parti s'oriente vers un point de vue plus élevé que la poursuite d'un intérêt purement économique. Il combat également la politique conservatrice des Agrariens et la politique progressiste des Manchestériens. Mais il se trouve aussi en opposition avec les tendances peu nationalistes du Centre et avec les préoccupations moins élevées de la « Social Démocratie ». Leur but, d'après cet aspect négatif, est certainement louable; mais, sous leur côté positif, il a besoin d'être

éclairci. D'ailleurs, le besoin ne se fait nullement sentir d'accroître le nombre des partis existants.

Le nombre des voix accordées au centre et aux socialistes s'est quelque peu accru, lors des dernières élections. La force du centre s'est accrue surtout à raison de ce que, dans maints ballottages, il s'est fait assurer le concours des voix appartenant aux opinions les plus dissemblables. Ce sont là des concours dont il ne faut pas se montrer trop fier. Dans tous les cas, l'énergie avec laquelle le centre a porté ses efforts à les obtenir montre bien avec quel zèle conscient de son but, il prend soin de ses affaires électorales. « Conscient de son but », c'est peut-être beaucoup dire; qui connaît en effet le but que poursuit le centre ? Au cours de cette année, nous n'avons vu aucun parti changer de couleur d'une façon aussi fréquente et aussi décidée que le centre, et voilà pourquoi l'on est autorisé à se demander : est-il bien lui-même conscient de son but ? Ses tendances idéales et non exclusivement économiques ne sont pas à condamner trop vite. Les éléments nationaux ne lui manquent pas non plus : car il rassemble maints sentiments allemands particularistes profondément enracinés; et si ses chefs réussissent à les développer, le centre pourra devenir une force avec laquelle les gouvernants auront à compter. L'attitude que le centre a prise vis-à-vis de la question de la flotte, en est une preuve frappante.

4. La question de Lippe. — Dans la petite principauté de Lippe, fonctionne une régence nécessitée par l'incapacité de régner du prince actuel. L'attribution de la régence au comte régent qui l'exerce en ce moment, a été attaquée par les chefs de l'autre ligne de la même maison, à laquelle appartient le prince régnant. Sur une ordonnance du Bundesrath, le roi de Saxe a, le 22 juin 1897, rendu une sentence arbitrale par laquelle a été reconnue la régularité de l'attribution de la régence et l'aptitude à la succession du trône, pour le régent actuel. La discussion paraissait close et le comte régent, suffisamment autorisé, en vertu de la constitution de Lippe, a rendu une loi, par laquelle la succession à la régence ou au trône était réglementée, pour le cas où prendrait fin sa régence, ou son règne, s'il était appelé un jour au trône de Lippe.

Le 24 mars 1898, fut donc publié un supplément à la loi sur la régence du 24 avril 1895.

Le chef d'une ligne cadette de la maison de Lippe, le prince régnant de Schaumbourg-Lippe prit ses précautions contre la loi du 24 mars 1898. Le 18 mai 1898, il proposa au Bundesrath de déclarer que la loi, dans laquelle le régent de Lippe, désignait ses descendants, dans la branche aînée, comme ses successeurs, était sans valeur tant pour lui que pour sa maison. Le fondement de cette prétention n'était autre que le mariage du comte régent, dont la femme n'était pas de la même noblesse que lui.

Les deux partis apportèrent des arguments touchant au droit public, qui n'ont pas été entièrement livrés à la publicité.

La lutte entre les partis tournait autour de la question de savoir si le Bundesrath était compétent pour décider.

Le texte principal de la constitution, invoqué, est l'article 76, § 1, ainsi conçu :

« Les conflits entre Etats différents de la Confédération, qui n'appartiennent pas par leur nature au droit privé et ne doivent pas être, par suite, résolus par les juridictions compétentes pour ces sortes de contestations, sont vidés par le Conseil fédéral sur la demande de l'une des parties » (1).

D'un côté (Schaumbourg-Lippe), on prétend, que l'on est en présence d'une discussion entre deux Etats de la Confédération, parce que le prince régnant d'un Etat conteste au régent d'un autre le droit d'établir des règles obligatoires.

D'un autre côté (Lippe), on répond qu'il ne s'agit pas ici d'une difficulté entre Etats, mais d'une discussion entre membres d'une maison princière. Sans doute, les parents en conflit sont les gouvernants de deux Etats ; mais c'est là une pure circonstance de fait qui est étrangère au fonds du procès. Le Bundesrath n'est donc pas compétent.

Le Bundesrath a dernièrement donné sa solution dans cette affaire. Sans doute, quant à sa rédaction, cette décision n'est pas une œuvre maîtresse au point de vue juridique ; mais elle constitue un escamotage diplomatique de premier ordre. Au fond, elle repousse les prétentions élevées par la maison de Schaumbourg-Lippe ; et c'est avec raison que le Bundesrath a décidé que la prétention élevée par cette maison ne constituait nullement une matière relative à la régence ou à la succession au trône de Lippe. Une pareille question ne pouvait plus se poser après la décision arbitrale du roi de Saxe. Schaumbourg-Lippe ne prétendait qu'une chose : élever des objections au droit de légiférer des gouvernants de Lippe. Le fait d'avoir écarté cette prétention répond à une conception exacte du droit de légiférer pour les divers Etats, dans le droit public allemand. C'est à bon droit que le Bundesrath a également reconnu qu'il ne s'agissait pas dans le cas présent, d'un litige relatif à la succession au trône elle-même. La question de savoir si dans un litige futur de cette nature le Bundesrath serait ou non compétent en vertu de l'art. 76 de la constitution est laissée entière par la décision du Bundesrath.

5. La loi sur la flotte du 10 avril (2). — Cette loi est, de toutes les mesures législatives prises par l'empire en 1898, sans contredit la plus importante.

La flotte allemande était jusqu'ici l'enfant un peu délaissé du législateur. La raison en était surtout dans l'histoire de la flotte du XIXe siècle. La confédération germanique n'avait pas seulement de flotte, mais à la lettre pas un seul navire, lors des dernières années de son existence. L'empire s'est constitué une petite flotte, grâce au vote annuel du budget, et elle a dû suffire pendant les 30 années de paix à ses devoirs d'ailleurs limités. Pendant le cours des vingt dernières années cependant, non seulement elle ne s'est plus accrue, tandis que la flotte de commerce atteignait seule tout

(1) Dareste : *Les constitutions européennes*, 2e éd. 1891, t. p. 178.
(2) *Reichsgesetzblatt*, p. 165 sts.

son développement, mais elle s'est, en fait, amoindrie. La loi sur la flotte a pris soin de lui assurer pour le moment une certaine extension ; mais surtout elle a, dans une mesure assez faible sans doute, élevé la flotte au rang d'une institution nécessaire et durable de l'empire. Elle contient des dispositions qui fixent des règles relatives à la réorganisation, à l'entretien et au service de la flotte. L'effectif des navires est le même en temps de guerre ou de paix. Il se divise en effectif de navires qui seraient tout prêts à entrer en campagne et effectif de navires de réserve. Dans la première catégorie, on compte 25 cuirassés, 9 grands croiseurs et 26 petits croiseurs ; dans la réserve, 2 cuirassés, 3 grands et 4 petits croiseurs. Nous avons déjà tout prêts 20 cuirassés, 10 grands et 23 petits croiseurs ; on restaure 5 cuirassés, 2 grands et 7 petits croiseurs.

Les nouvelles dispositions doivent être complètement réalisées en 1903. Quant aux mesures relatives au remplacement des vieux bâtiments, la loi détermine d'avance la durée de leur existence : un vaisseau de ligne ou un cuirassé doit être remplacé après 25 ans ; un grand croiseur, après 20 ans ; un petit croiseur après 15 ans. Quant aux autres services de la flotte, torpilleurs, vaisseaux-écoles, vaisseaux spéciaux, etc., leur situation est comme auparavant réglée annuellement par le budget.

Tous les navires ci-dessus énumérés ne doivent d'ailleurs pas être employés effectivement au service, mais seulement 19 cuirassés, 4 grands et 11 petits croiseurs. C'est d'après ces dispositions et quelques autres mesures spéciales que se détermine l'effectif actif.

Le droit budgétaire relativement à la flotte revêt un aspect tout particulier d'après la nouvelle loi:

On doit, comme auparavant, mentionner, dans la loi du budget, l'évaluation annuelle pour tous les besoins de la flotte. Mais le gouvernement et le Reichstag sont liés par la loi, relativement à deux points : toutes les dépenses exigées pour la flotte, quant au matériel, aux navires, à l'armement et au personnel, doivent être nécessairement portées au budget comme dépense de l'Etat.

Pour toutes les dépenses, d'autre part, un maximum est déterminé par la loi. De 1898 à 1903, toutes les dépenses faites une fois pour toutes pour la marine de l'Etat ne pourront dépasser 408.900.000 marks ; quant aux dépenses qui se renouvellent tous les ans, elles ne peuvent, durant cet intervalle, s'accroître de plus de 4.900.000 marks en moyenne par an.

Les dépenses pour la marine sont couvertes en général d'après les règles générales relatives aux revenus propres à l'Empire, impôts et emprunts, ou par des contributions fournies par les Etats. La loi contient une limitation spéciale quant à la création des ressources : le contingent en impôts, dépassant par an la somme de 117.524.494 marks, ne peut être obtenu par l'accroissement ou la surélévation des impôts indirects d'empire, frappant les consommations populaires. C'est là une limitation à la liberté du législateur, que celui-ci s'impose à lui-même et qui ne l'oblige par conséquent que tant qu'il veut se considérer comme obligé.

6. L'ordonnance sur la procédure pénale militaire. — La constitution

impériale reconnaît à l'Empire compétence exclusive quant aux questions de législation militaire. Mais l'idéal d'unité que l'on poursuivait ainsi ne pouvait être atteint qu'à la longue et peu à peu. Quant à la période de transition, la constitution impériale a prévu un moyen de réaliser provisoirement l'unité, moyen qui ne peut s'appliquer qu'aux Etats à forme fédérale : elle a décidé que, dès la publication de la constitution, toute la législation prussienne relative à notre matière devait s'appliquer à l'empire tout entier, à l'exception de la Bavière. Ainsi, partout, sauf en Bavière, le droit local serait remplacé d'une façon homogène par le droit prussien, et celui-ci à son tour pourrait l'être par le droit unitaire de l'empire. En général, cette évolution s'est accomplie sans difficultés notables, sauf sur un point, la procédure pénale militaire. Pendant bien des années, on a différé de réglementer cette matière, en se contentant de la préparer. Deux principes opposés, sur lesquels l'accord ne pouvait se faire, étaient en présence, représentés notamment par les deux Etats : Prusse et Bavière. Des deux côtés, on n'était d'accord que sur un point : c'est que la procédure pénale militaire exige une organisation judiciaire et des formes spéciales, et qu'elle ne peut être assimilée à la procédure pénale ordinaire. En considération de la situation particulière aux militaires et notamment de la discipline dans l'armée et dans la marine, on ne pouvait admettre certainement une juridiction ordinaire avec toutes les garanties de l'indépendance judiciaire : et là-dessus, il ne pouvait y avoir qu'un avis, et en fait il n'y en avait qu'un. C'est sur les détails que les prétentions prussiennes et bavaroises s'opposaient l'une à l'autre. Ces différences peuvent d'ailleurs se ramener à une conception différente du *rôle* des tribunaux dans la procédure pénale.

La conception prussienne considère le militaire comme une personne qui, au point de vue pénal, ne peut jamais être complètement soustraite à la domination de ses chefs. Le chef militaire dans la procédure pénale peut donc occuper, vis-à-vis de ses subordonnées, une situation extraordinaire, comme juge, situation en vertu de laquelle, sans compter un certain nombre de fonctions relatives à la conduite de l'affaire, il peut accomplir une quantité d'actes judiciaires importantes. Notamment, il doit exercer une influence décisive sur la nomination des juges. Ceux-ci doivent de préférence être choisis parmi les officiers ; dans les tribunaux supérieurs doit figurer une majorité d'officiers en face des juges de profession. Les tribunaux inférieurs peuvent donc, pour obtenir un contrôle plus facile sur eux, et comme correctif du mode de nomination, être institués comme non permanents.

En face de cette conception, le governement bavarois représentait le point de vue, d'après lequel la justice militaire, d'après sa nature, constituait non pas une matière de commandement, pas même d'administration militaire ; d'après lequel, au contraire, elle faisait partie, comme toute autre justice, de la Justice. La Bavière demandait donc des juges de profession, doués d'une forte culture juridique.

Du côté prussien, on renonçait à la procédure écrite en vigueur dans le système pénal militaire prussien et au secret de la procédure. Les conces-

sions de la Bavière portaient sur la permanence des tribunaux inférieurs, et sur leur recrutement partiel parmi les juges de profession.

L'ordonnance pour l'organisation pénale militaire du 1er décembre 1898 fut donc un compromis.

Les tribunaux de première instance (standgerichte) ne sont donc pas permanents ; ils sont uniquement composés d'officiers.

Oetker (1) se livre à une critique fort juste de cette exclusion absolue des juges civils : « Le législateur, dit-il, ne doit établir que des juridictions munies d'une expérience et d'une connaissance du droit suffisantes pour diriger la procédure et rendre des jugements. Mais c'est seulement en vertu d'une fiction que les tribunaux organisés par le projet possèdent ces qualités. L'officier le plus distingué lui-même n'est sur le terrain juridique qu'un simple dilettante. Si l'on accorde même, ce qui pourrait être exact, mais seulement sur le terrain du fait, que les officiers ont plus de compétence relativement aux délits militaires, ils n'en reste pas moins vrai que, même pour ces délits, ce sont, en grande partie, les dispositions du Code pénal ordinaire qui s'appliquent, et que même ces tribunaux ont à se prononcer relativement à un nombre considérable de délits de droit commun. Peut-on sérieusement prétendre que des officiers sans culture juridique puissent trancher exactement des questions qui présentent souvent d'infinies difficultés, relatives par exemple à la connexité, à l'imputabilité, à la préméditation...? Et c'est cependant de la réponse à ces questions que dépend l'exactitude de la solution pénale aussi bien dans les affaires pénales militaires que dans les civiles.

Je pourrais ajouter seulement à ces explications concluantes, que cette exclusion du juge de profession dans la justice militaire de première instance, constitue une exagération certaine de la notion de discipline militaire. Le législateur lui-même ne peut pas disposer à son gré des idées et des conceptions. Que le législateur la place en des mains plus ou moins compétentes, la justice reste toujours ce qu'elle est : la justice ; elle est seulement dans le premier cas, meilleure, dans le second, moins bonne.

La loi établit comme tribunal militaire suprême, pour décider sur les révisions un tribunal militaire d'Empire, siégeant à Berlin. Ce tribunal ne pouvait absolument pas être déclaré compétent pour les cas de revision se produisant en Bavière. La toute puissance en matière militaire, maintenue au roi de Bavière en vertu du traité d'union du 23 novembre 1870 et de la constitution impériale, s'étend aussi à la justice militaire. C'est pour le roi de Bavière un droit particulier que de pouvoir rendre la justice militaire en son propre nom, droit qui ne peut lui être retiré sans son assentiment, même en vertu d'une loi d'Empire. Des négociations sur ce sujet ont été échangées pendant quelque temps ; elles ont conduit à ce que la Bavière renonçât à sa cour suprême de justice militaire, mais obtînt, en revanche, une chambre spéciale auprès de la cour suprême impériale de justice militaire. A cette chambre sont portées toutes les revisions relatives à la Bavière. La nomination de ses membres est faite par le Roi, c'est-à-dire le régent

(1) *Gericht, gerichtsherr, verteidigung*, p. 11.

de Bavière. Ces dispositions constituent des règles spéciales qui ont succédé à un régime antérieur de règles plus générales.

8. Divers. — En dehors des innovations sus-mentionnées, on doit encore énumérer quelques lois qui se réfèrent à des parties très différentes du droit :

a) *Cautionnement des fonctionnaires.* D'après une loi d'Empire du 2 juin 1879 (1), les fonctionnaires de l'Empire qui avaient à recevoir, à conserver, à manier ou à dépenser des deniers impériaux, étaient obligés, avant leur entrée en fonction, de fournir un cautionnement à titre de garantie. Cette obligation a été supprimée par la loi d'Empire du 20 février 1898 (2). La législation des Etats a suivi celle de l'Empire, relativement à leurs fonctionnaires.

b) *Impôt sur l'alcool.* La loi relative à l'impôt sur l'alcool du 16 juin 1895 (3) organise, comme impôt de consommation, l'impôt portant sur des quantités déterminées d'alcool. D'après cette loi, sont frappées d'un impôt de 50 pfennigs par litre certaines quantités d'alcool pur (*contingent*) à déterminer par des règles spéciales. L'alcool qui dépasse cette quantité est frappé d'un impôt de 70 pfennigs. En appliquant la loi, on a vu que souvent, le contingent à frapper de la taxe la plus basse (50 pfennigs) dépassait notablement la quantité d'alcool mise à la disposition des consommateurs et frappée par conséquent de l'impôt. Une loi du 4 avril 1898 (4) organise deux sortes de précautions afin de remédier pour l'avenir à cette situation fâcheuse :

1) Le contingent n'est plus, comme autrefois, déterminé à l'avance pour les quantités à consommer, mais il l'est grâce à la moyenne des quantités consommées en fait pendant les cinq dernières années ; cette supputation a lieu de cinq en cinq ans.

2) Si, dans une année, le contingent dépasse la quantité d'alcool consommée en réalité, le contingent de l'année suivante est obtenu en tenant compte de la quantité effectivement consommée la dernière année.

c) *Unités de mesure électrique.* L'Empire d'Allemagne, pour se conformer à l'assentiment international, a adopté comme unités électriques, par des mesures législatives : l'Ohm, l'Ampère et le Volt (5).

L'Ohm est l'unité de résistance électrique. Elle est représentée par la résistance d'une colonne de mercure, à la température de la glace fondante, d'une longueur de 106 centimètres 3, dont la section offre une surface d'un millimètre carré et dont le poids est de 14 grammes, 4521.

L'Ampère est l'unité de force du courant électrique. Il est représenté par le courant électrique invariable, qui, en traversant une solution de nitrate d'argent dans l'eau, précipite en une seconde 0 gr. 001118.

Le Volt est l'unité de force électromotrice. Il est représenté par la force

(1) Bundesgesetzblatt, p. 161.
(2) Reichsgesetzblatt, p. 29.
(3) Reichsgesetzblatt, p. 276.
(4) Reichsgesetzblatt, p. 159.
(5) Loi du 1er juin 1898, ibid. p. 905.

électromotrice qui, dans un conducteur dont la résistance mesure un Ohm, produit un courant électrique d'un Ampère.

L'Institut impérial de physique doit établir et conserver la mesure en mercure de l'Ohm. Il a également à éprouver et à vérifier les appareils électriques. Le chancelier de l'Empire peut déléguer ce droit à d'autres institutions qui se trouvent sous la surveillance de l'Institut impérial.

L'emploi d'appareils visés conformément à la loi est une obligation administrative pour les travaux industriels mus avec la force électrique. En ce cas, sont seulement permis les appareils dont les données reposent sur les unités légales. L'usage d'appareils irréguliers est prohibé. Les contraventions à ces prescriptions sont punies d'une amende qui va jusqu'à 1000 marks ou de prison jusqu'à trois semaines.

d) *Kiao-Tchéou.* Le territoire qui s'étend auprès de la baie de Kiao-Tchéou a été acquis, en vertu du traité du 6 mars 1898, par l'Empire allemand, et en vertu de la loi du 27 avril 1898 (1), déclaré pays de protectorat de l'Empire. Il se comporte dans ses rapports de droit public avec l'Empire comme les protectorats africains. En conséquence, les rapports juridiques de l'Empire avec Kiao-Tchéou ont été réglés par l'ordonnance du 27 avril 1898 (2), conformément aux dispositions de la loi en vigueur sur les protectorats, et notamment, les deux lois sur la juridiction consulaire du 10 juillet 1879 et sur le mariage et la preuve de l'état des personnes à l'étranger, du 4 mai 1870, seront appliquées à Kiao-Tchéou.

e) *Relations commerciales avec l'Angleterre.* — Après la dénonciation du traité de commerce anglo-allemand par l'Angleterre, et jusqu'à la conclusion d'un nouveau traité, probablement jusqu'au 30 juillet 1899, le Bundesrath, à raison d'une disposition législative (4), a assuré aux ressortissants et produits d'Angleterre, d'Irlande et des colonies anglaises, le traitement de la nation la plus favorisée.

f) *Lois sur la justice impériale.* Au Code civil et au nouveau Code de commerce s'est annexée toute une série de lois judiciaires nouvelles, qui constituent en somme une révision complète des textes qui s'appliquaient jusqu'ici, et que nous ne pourrons qu'énumérer.

C'est d'abord la loi sur la juridiction gracieuse, du 17 mai 1898. Puis viennent des suppléments à la loi sur l'organisation judiciaire, aux ordonnances sur l'Instruction criminelle, sur la procédure civile, et sur la faillite ; des suppléments à la loi sur les frais de justice, à l'ordonnance sur les honoraires des huissiers, des témoins, des experts et des avocats.

Par une loi spéciale du 17 mai 1898, le Chancelier est autorisé à publier de nouveau le texte des lois revisées, il a usé de ce droit par l'avis du 20 mai 1898 (6).

(1) Reichsgesetzblatt, p. 771.
(2) Reichsgesetzblatt, p. 173.
(3) ibid. p. 175.
(4) ibid. p. 189.
(5) ibid. p. 369.
(6) On doit entendre par là non pas la revision, dans son acception technique, mais l'ensemble des voies de droit qui peuvent tendre à obtenir la modification d'une première sentence, que le droit allemand groupe sous le nom de *Wiederaufnaeme*, et qui comprennent l'*Appellation* ou Berufung, la *Revision* et la *Beschwerde*.

(Note du Traducteur)

Toutes ces lois, tous ces textes entreront en vigueur tous ensemble le 1er janvier 1899. Pour pouvoir de plus faire entrer en vigueur en même temps les lois d'introduction, qui doivent être rendues dans chacun des Etats-allemands vis-à-vis de ces lois impériales, il règne actuellement dans tous les Etats une vive activité législative, et la marche favorable de ces travaux permet de pouvoir se promettre partout l'unification heureuse de toutes ces lois régionales.

Comme complément des lois judiciaires impériales, on trouve aussi la loi du 20 mai 1898 relative à l'indemnité accordée aux personnes acquittées sur la procédure de révision (Wiederaufnahme) (1).

Le droit à l'indemnité était déjà inscrit dans la législation ; la loi ci-dessus l'organise de la façon suivante :

Peut prétendre à l'indemnité, quiconque, dans une procédure de revision, a été acquitté ou s'est vu appliquer une disposition pénale plus douce et une peine moindre.

Les conditions de cette indemnité sont les suivantes :

1) Il faut que la peine infligée tout d'abord ait été exécutée en tout ou en partie ;

2) Que dans la procédure de la *revision*, l'innocence du condamné, au point de vue du fait qui lui est imputé, ou de la circonstance qui entraîne l'application d'une peine plus grave, soit établie. Il suffit d'ailleurs qu'il n'y ait plus de soupçon fondé relativement à l'accusé ;

3) Il faut que le condamné n'ait pas occasionné lui-même la condamnation antérieure de propos délibéré ou à raison d'une négligence grossière :

4) Qu'un dommage pécuniaire ait été causé par l'exécution de la peine.

La demande tend à indemniser de ce dommage pécuniaire.

Elle est dirigée contre le « Fiscus » de l'Etat dont la juridiction a connu du procès en première instance. Si la procédure en première instance s'est déroulée devant le Reichsgericht, la demande doit être intentée contre le « Fiscus » impérial.

La procédure est tout à fait particulière. C'est le tribunal compétent pour la revision qui statue aussi sur cette demande. Cette décision est rendue par disposition spéciale en même temps que le jugement relatif à la procédure de revision et elle est définitive. Ou bien par cette décision le tribunal refuse d'imposer à l'Etat l'obligation d'indemniser, et l'on doit s'en tenir là. Ou bien, au contraire, il impose cette obligation à l'Etat, et l'intéressé a trois mois pour réclamer à l'administration supérieure de la Justice. Contre cette dernière décision, qui n'est d'ailleurs pas liée à celle du premier tribunal, l'ayant droit a trois mois pour intenter l'action civile par les moyens de droit civil.

II. LES ÉTATS.

1. Prusse. a) *Loi concernant le budget de l'Etat* (2). Les règles relatives

(1) *Reichsgesetzblat*, p. 345.
(2) Du 11 mai 1898, *Gesetz Sammlung*, p. 77.

au budget sont peu nombreuses dans les Etats allemands. Les constitutions renferment partout un fort petit nombre de dispositions relatives au droit du Landtag en matière budgétaire, sur la présentation des comptes, la levée des impôts, le recours aux emprunts. La constitution prusienne, pour formuler les règles juridiques sur le budget, a pris modèle sur la France et la Belgique et dans son art. 99 dispose fort laconiquement : « Tous les impôts, toutes les dépenses de l'Etat doivent chaque année être fixés d'avance et portés au budget. Ce dernier est établi tous les ans par une loi ».

Pour les comptes, la constitution, dans son art. 104, décide qu'il seront vérifiés et établis par la Haute Cour des comptes, et que, tous les ans, les Chambres les ratifieront.

Pour l'exécution de l'art. 104, est déjà intervenue une loi, celle du 27 mars 1872 (1) concernant l'institution et les attributions de la Haute Cour des comptes.

Pour l'exécution de l'art. 99, a été rendue la loi du 11 mai 1898 (2), qui n'a pas fait beaucoup parler d'elle dans la littérature et dans la presse, mais qui par son contenu, doit être comptée parmi les textes fondamentaux les plus importants du droit public prussien.

L'espace nous manque pour apprécier même approximativement cette loi, quant à sa portée dans le droit public ou quant à ses dispositions de détail. Nous indiquons seulement l'essentiel.

Rien d'essentiel n'est changé aux rapports de droit budgétaire prussien établis entre le Roi et le Landtag ; mais la loi a établi de l'ordre et de la régularité dans toute une série d'habitudes mal définies, qui s'étaient introduites relativement à l'établissement du budget et à la reddition des comptes.

La loi détermine (§§ 2 à 7) les revenus et les dépenses de l'Etat qui doivent être portés ou du moins indiqués dans le budget. Il y a une série de dépenses et de recettes, jusque-là non considérées comme régulières qui doivent dans l'avenir être portées au budget, mais en dehors des impôts et des revenus de l'Etat.

La loi dispose encore (§§ 9-13), que les budgets des diverses caisses doivent être dressés en vertu d'une loi de l'Etat, et en conformité avec celle-ci.

Le § 14 décide que régulièrement, tous les revenus, toutes les dépenses doivent être portés au compte du budget où il sont venus à échéance.

A cette règle, la loi apporte quelques exceptions précises, qui seules échappent à ses prescriptions. Ces exceptions concernent l'administration et l'imputation des « restes à recevoir », c'est-à-dire des recettes devenues exigibles avant le 1er avril, mais non perçues, et l'administration et l'imputation des restes à payer, c'est-à-dire des dettes devenues exigibles avant le 1er avril, et qui n'ont pas été payées à ce moment (§§ 42-46).

Le § 15 pose le principe important que tous les revenus et dépenses doivent en entier figurer au compte. On ne peut par conséquent ni détourner

(1) *Gesetz Sammlung*, p. 278.
(2) ibid. p. 77.

d'avance certaines dépenses des recettes, ni assigner d'avance aux recettes une destination, comme dépense.

D'après le § 16, toutes les recettes de l'Etat sont considérées comme un moyen de subvenir aux besoins généraux de l'Etat, par ses dépenses. A cette règle, seule la loi peut apporter une dérogation. Dans la loi du budget, des ressources spéciales, par exemple celles qui consistent en revenus de fonds spéciaux, et aussi des dépenses particulières, peuvent être établies sur des états spéciaux.

Après avoir fixé les délais des paiements, et le mode de perception des revenus, la loi prohibe les traitements et autres appointements payés par voie extra-budgétaire, elle règle la destination régulière des fonds disponibles le régime, quant au budget et à la comptabilité, des dépenses imprévues, etc...

b). *Loi sur les Privat-Docent* (1).

Les Privat-Docent des Universités, qui fournissent en général les professeurs des hautes Etudes, sont, en Prusse, soumis aux règles générales du service de l'Etat sur la discipline. Ils sont considérés au point de vue disciplinaire comme des fonctionnaires de l'Etat. Les lois du 26 juillet 1822 et 9 avril 1879 s'appliquent à eux. Les peines disciplinaires qu'ils peuvent encourir sont l'avertissement, la réprimande et le retrait de leur qualité de Privat-Docent. L'exercice de l'administration disciplinaire appartient, en dehors du ministre de l'Instruction, à la Faculté auprès de laquelle le Privat-Docent est habilité.

c) *Revenus des fonctions ecclésiastiques.*

Une nouvelle réglementation du revenu des fonctions des prêtres du culte évangélique a eu lieu, grâce à une série de lois ecclésiastiques des provinces prussiennes, elle a été confirmée par la loi d'Etat du 2 juin 1898. D'une façon analogue, la loi d'Etat du 2 juillet 1898 a de nouveau réglementé le taux de ces revenus pour les prêtres catholiques.

d) *Elections au Landtag.* Les nouvelles élections de novembre 1898 à la Chambre des députés prussienne n'ont entraîné de changements dans l'ensemble ou dans le groupement des partis que relativement à un petit nombre de sièges; ces changements sont d'ailleurs sans importance. L'ancienne majorité des deux partis conservateurs est dissoute, et les partis libéraux, notamment le parti populaire libéral (*die freisinnige volks partei*) de M. Eugen Richter, ont obtenu un certain nombre de sièges nouveaux.

2. Bavière. a) *Loi sur le degrèvement de la propriété foncière* (2).

Tandis que, dans le Palatinat, tous les droits seigneuriaux avaient été abolis par la législation française, la constitution du 26 mai 1898 non seulement les maintenait en Bavière, mais les règlementait à nouveau. La suppression, la disparition des droits dérivant de la seigneurie, rentes foncières, taxes foncières, est pour la première fois énergiquement proclamée par la législation de 1848, qui supprime en même temps ces seigneuries. Quelques droits seuls furent exclus. Les charges foncières non perpétuelles furent « fixées ». Toutes les charges foncières « fixes » dès leur origine ou celles

(1) Du 17 juin 1898, *Gesetz Sammlung*, p. 125.
(2) Du 2 février 1898, *Gesetz und Verordnungsblatt*, p. 19.

qui furent « fixées » après la loi du 4 juin 1848 furent déclarées rachetables. Le rachat était d'abord un droit seulement de l'obligé et non du créancier.

L'obligé pouvait par le paiement d'un capital égal à 18 fois la contribution annuelle, racheter en tout temps son obligation. Il pouvait aussi, au lieu de verser cette somme, s'obliger seulement à la verser, en payant un intérêt de 4 0/0. Le créancier pouvait transmettre ses droits à la caisse de rachat de l'Etat, qui lui rendait une somme égale à 20 fois la contribution annuelle.

Le débiteur pouvait enfin payer le capital du rachat par annuités d'après un système déterminé, et éteindre par là sa dette en 34 ou 43 ans.

Cependant le rachat ne faisait aucun progrès, en partie parce que les débiteurs ne faisaient que fort peu usage de leurs droits, en partie parce que les créanciers n'effectuaient pas à la caisse de rachat la transmission de leur droit à l'Etat.

Une loi du 28 avril 1872 intervint, et ordonna simplement le rachat des charges foncières peu importantes ; pour les autres, les prestations envers la caisse de rachat furent élevées, mais transformées en annuités, et pour les charges foncières qui ne passaient pas à la caisse de rachat, le créancier fut investi du droit d'y renoncer, et de transmettre encore ses droits à la caisse de rachat.

Ces dispositions n'ont pas absolument amené le résultat désiré. La loi du 2 février 1898 a de nouveau édicté toute une série de dispositions qui réglementent le rachat et la diminution des charges foncières diverses, et d'autre part, qui le rendent possible ou le facilitent.

Les taxes foncières qui n'appartiennent pas à la caisse de l'Etat sont acquises à celle-ci, sur la demande du créancier ou du débiteur, moyennant le paiement de 18 fois la somme annuelle.

Ces redevances, lorsqu'elles passent à l'Etat, sont diminuées du huitième. Les taxes foncières peuvent être transformées en dettes d'un capital, à 3 1/2 0/0 d'intérêt.

Pour l'extinction de toutes ces dettes foncières de la caisse d'Etat, une caisse d'amortissement est créée, et accrue par des subventions de l'Etat. Dès que cette caisse aura atteint le capital des charges à payer, l'obligation de fournir les taxes foncières s'éteindra.

Les impôts fonciers ressortissant à la caisse de rachat de l'Etat s'atténuent dans la proportion où cette caisse reçoit des subventions de l'Etat, sont diminués du tiers et ne seront payés que jusqu'en 1942.

Le rachat volontaire des impôts dus à la caisse de rachat est encouragé par un abandon de l'Etat sur une portion du capital.

Dans le cas de saisie, les acheteurs sont obligés au rachat des charges portant sur l'ensemble des biens saisis.

Pour les immeubles, qui sont d'une façon durable soustraits à la culture, le rachat complet de l'impôt foncier peut être obtenu.

On peut s'attendre que la loi nouvelle mette un terme définitif aux péripéties relatives au rachat des charges qui pèsent sur le sol.

b) *La loi du 15 juin 1898, sur le « témoignage de non-préjudice »*. (1). (Unschadlickeitszeugniss). Cette loi établit une expropriation spéciale, dans une forme de droit privé.

Une partie d'un immeuble grevé de droits réels (hypothèque, dette foncière, etc.) est-elle aliénée, la partie aliénée peut, à la requête du propriétaire, être affranchie de ses charges, sans l'assentiment du titulaire de droits réels, si l'aliénation n'a pas porté préjudice aux intéressés. Le non-préjudice est prouvé par le témoignage de l'Amtsgericht (sorte de juge de paix). Le titulaire du droit réel est indemnisé soit en argent, soit par l'établissement de droits réels sur d'autres immeubles.

c) *Loi sur l'association du 15 juin 1898*. Cette addition à la loi des associations du 26 février 1850 laisse intactes les bases de celle-ci et subvient seulement à certaines exigences justifiées de la vie corporative.

Il est permis aux femmes majeures d'être membres d'associations qui concernent seulement des intérêts déterminés d'une classe ou d'un cercle de personnes ou qui ont comme buts, l'industrie, l'éducation, les secours aux pauvres et aux malades.

La défense, qui a été faite jusqu'ici d'une façon générale aux associations politiques de s'entendre avec d'autres associations par des unions organisées, a été limitée pour les associations bavaroises à des ententes avec des associations non allemandes.

Il est interdit aux mineurs de faire partie d'assemblées politiques.

d) *Les projets de loi sur les impôts*.

Le gouvernement bavarois a présenté au Landtag des projets modifiant et élevant l'impôt sur les rentes constituées et sur l'industrie. On s'en est tenu au système existant quant à l'impôt sur le revenu. La Chambre des députés a adopté le projet du gouvernement, quant à l'élévation considérable des impôts ; le Reichsrath a encore à donner son avis.

3. Wurtemberg. — Il faut s'attendre en Wurtemberg à ce que la couronne passe un jour à une catholique de la maison régnante. Une précaution a été prise à ce sujet (3) : la mise en œuvre du régime ecclésiastique protestant ne doit pas alors émaner du roi lui-même. La loi désigne à cet effet un collège, portant le nom de « gouvernement de l'Eglise évangélique » et qui se compose du président du consistoire évangélique (le fonctionnaire ecclésiastique le plus élevé), du président du synode du pays (représentation ecclésiastique), d'un superintendant général et de deux membres du Conseil d'Etat, de religion protestante, parmi lesquels le ministre des cultes et de l'instruction devra nécessairement être choisi. A ce fonctionnaire appartient la direction suprême de toutes ces affaires ecclésiastiques. Il s'acquitte de ces fonctions par lui-même, « sans en référer au Roi ».

Robert Piloty.
Professeur à l'Université de Würzbourg

(Traduit par M. A. Mestre, docteur en droit).

(1) *Gesetz und Verordnungsblatt*, p. 301.
(2) ibid. p. 289.
(3) Loi du 28 mars 1898, *Regierungsblatt*, p. 75.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Cours de droit administratif et de législation française des finances, avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public, par M. Th. Ducrocq, professeur de droit administratif à l'Université de Paris, 7e édition. T. III. *Principes de droit public, mis en œuvre par les lois administratives*, Paris, ancienne librairie Thorin, A. Fontemoing, éditeur, 1899, 1 vol. in-8°, LIII-848 pages.

Fidèle à son programme, M. Ducrocq a consacré le 3e volume de son ouvrage à l'exposé des principes du droit public, mis en œuvre par les lois administratives. Il aborde donc la seconde partie du droit administratif dont la première partie relative à l'organisation a fait l'objet des deux premiers volumes, et dont la 3e partie réservée aux personnes morales sera étudiée dans les volumes suivants. Ainsi se poursuit avec une parfaite régularité l'exécution méthodique du plan que notre savant auteur s'était tracé au début de cette grande publication. Et si d'ailleurs chaque volume nouveau prend la place assignée d'avance dans l'œuvre d'ensemble, chacun d'autre part se présente avec son unité propre et forme un traité distinct et complet.

Dans ce nouveau traité, M. Ducrocq ne s'est pas proposé et ne pouvait pas se proposer de nous offrir une étude complète de tous les principes du droit public. Cette étude ne rentre pas en effet tout entière dans le cadre du droit administratif. Elle se rattache aux diverses branches du droit, suivant des distinctions souvent délicates à tracer. C'est au droit constitutionnel par exemple qu'il appartient de fixer « et de déterminer ces principes, de les accepter ou de les rejeter, d'en donner la nomenclature, en asseyant chacun d'eux sur ses bases historiques et légales ». Une fois les principes établis et déterminés, les mesures d'application ne rentrent pas encore indistinctement dans le droit administratif. Les unes relèvent plus proprement du droit criminel, qui édicte les sanctions, les autres du droit civil, les autres encore du droit commercial. A vrai dire, « il n'est pas une branche de notre droit national qui ne concoure à l'application de ces principes ». Mais en dehors des lois criminelles, commerciales ou civiles, il y a aussi les lois administratives, à la fois très nombreuses et très importantes, qui concourent également et pour la plus large part à cette application. C'est dans cette mesure, et dans cette mesure seulement, que les principes du droit public rentrent dans le domaine du droit administratif.

Mais dans ces limites même, quel champ presque infini d'étude! On ne peut pas, en parcourant la longue table de ce volume, n'être pas frappé du nombre et de la diversité, des sujets traités, de la masse de documents recueillis et classés, de la quantité et de la prodigieuse variété de connaissances que suppose une pareille étude. Nous ne saurions mieux faire pour en donner un simple aperçu, que de suivre notre savant maître dans ses principales divisions.

Or les principes de droit public, mis en œuvre par les lois administratives, sont répartis en trois groupes, suivant l'ordre des faits auxquels ils se rattachent plus spécialement : dans un chapitre premier, figurent les principes de l'ordre politique ; le chapitre 2e renferme les principes de l'ordre religieux, et le chapitre 3 est consacré aux principes de l'ordre naturel et civil.

Dans le 1er groupe, M. Ducrocq a fait rentrer cinq principes fondamentaux auxquels il a consacré les 5 sections de ce chapitre. Si la séparation des pouvoirs n'y figure pas, c'est qu'elle a déjà fait l'objet, ainsi que l'auteur nous le rappelle, d'une étude spéciale au commencement de l'ouvrage. Mais nous y trouvons d'abord le principe de la souveraineté nationale (Sect. 1er, p. 6-71), avec les lois électorales qui le mettent en œuvre et dont la codification, justement réclamée, est toujours attendue. L'auteur ne s'est pas borné d'ailleurs à un froid et aride commentaire de la législation existante. Il n'omet aucune des questions brûlantes qui s'agitent autour du droit de suffrage, telles que le vote obligatoire, les mérites comparés du scrutin uninominal et du scrutin de liste, l'extension du droit de suffrage aux femmes, les procédés tendant à mieux assurer la sincérité ou le secret du vote. Il examine, mais sans témoigner beaucoup d'enthousiasme ou même de confiance en ces prétendues panacées, les divers projets ou propositions tendant à introduire dans la législation existante des réformes profondes sur lesquelles certains esprits ont fondé des espérances peut-être bien excessives : comme la représentation des intérêts ou des professions, le vote plural, et la représentation proportionnelle ou des minorités. Faut-il chercher l'explication de ces projets dans la crise dont souffre actuellement le régime parlementaire ? n'est-ce pas à un sentiment amer de lassitude qu'il faut attribuer ce désir, ce besoin de tenter quelque nouvelle épreuve, dût-elle aboutir à de nouvelles déceptions ? Quoi qu'il en soit, les critiques si justes dont ces projets sont l'objet ne sont pas de nature à encourager les réformateurs dans leurs tentatives.

Dans le même chapitre, nous trouvons le principe du vote annuel des dépenses et de l'impôt (section 2 p. 71-160), mis en œuvre par les lois de finances et plus spécialement par la loi du budget. Toutes les règles relatives à l'année financière, à l'exercice financier, à la division du budget, au vote des crédits ordinaires et additionnels, à l'évaluation des recettes suivant le système de l'antépénultième année ou suivant le système de majoration, sont analysées et discutées avec les développements qu'elles comportent. L'auteur ne manque pas à cette occasion de rappeler les attributions financières des deux Chambres, et de comparer sur ce point le système français avec celui des principales législations étrangères.

L'obligation nationale au service militaire (Section III p. 160-275) fait l'objet d'une étude minutieuse et toute nouvelle. On sait qu'en dehors de la loi fondamentale du 15 juillet 1889 sur le recrutement, il existe toute une législation, compliquée et un peu confuse, sur l'organisation de l'armée, les engagements et rengagements, les réquisitions militaires, etc.. Tous ces textes sont classés et étudiés dans leur ordre méthodique. On y trouvera des renseignements détaillés sur le service militaire, la situation des troupes et du commandement. Les multiples projets relatifs, à la constitution d'une armée coloniale sont analysés et discutés. De longues pages enfin sont consacrées à l'armée navale, à l'inscription maritime et au commissariat de la marine. Cette section, soigneusement tenue au courant de la législation la plus récente, fournirait à elle seule la matière d'une monographie très complète sur l'organisation militaire et maritime de la France.

Le droit de pétition (Section 4) ne pouvait donner lieu à des développements aussi étendus. La pétition au pouvoir exécutif se confond avec le recours gracieux. Les pétitions aux Assemblées législatives sont soumises aux dispositions contenues dans les règlements des chambres. Avec le suffrage universel et la liberté de la presse, le droit de pétition ne peut plus occuper qu'une place secondaire dans nos institutions. Il ne se présente plus guère que comme un procédé, très libre et dégagé de toute entrave, de faire parvenir une réclamation particulière aux autorités publiques.

Le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire (Section V

p. 284-357) nous reporte à l'importante théorie des pouvoirs. On sait que, d'après M. Ducrocq, les pouvoirs primordiaux de l'Etat sont au nombre de deux, le législatif et l'exécutif. Quant au judiciaire, il n'est qu'un attribut de l'exécutif. Ce dernier se subdivise en effet en plusieurs branches parmi lesquelles se trouvent l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Ce sont les deux autorités auxquelles s'applique, dans le double but d'assurer leur indépendance respective et de prévenir les usurpations prohibées, le principe de la séparation : principe maintes fois rappelé par des textes solennels, et dont les multiples conséquences rayonnent sur tout le droit administratif. Quant à la sanction de la règle, elle consiste surtout dans l'institution administrative du conflit que notre savant auteur étudie, comme il convenait, dans son histoire et dans sa procédure, sans omettre de comparer à ce point de vue notre législation française avec les législations étrangères. A ce principe se rattachent les règles concernant la responsabilité des fonctionnaires et les dispositions relatives à la garantie administrative. L'article 75 de la constitution de l'an VIII n'existe plus aujourd'hui. Il a été abrogé par le décret du gouvernement de la défense nationale du 19 septembre 1870. Mais ce décret a-t-il produit lui-même tous les effets que s'en proposaient les auteurs? Il paraît difficile de le soutenir. Après l'arrêt du tribunal des conflits du 26 juillet 1873, qui a fait fortune et qui permet d'élever le conflit toutes les fois que la poursuite est motivée par un acte de la fonction, M. Ducrocq estime que les agents du gouvernement sont mieux protégés qu'ils ne l'étaient avant le décret, en sorte que les poursuites en responsabilité sont devenues à peu près impossibles, depuis l'abrogation de la garantie administrative.

Le chapitre II s'occupe des principes de l'ordre religieux. Les articles du Concordat et la loi organique des cultes du 18 Germinal de l'an X sont naturellement le point de départ et l'objet de cette étude. On remarquera les pages consacrées aux relations de l'Eglise et de l'Etat et au droit de haute police réservé au gouvernement. Il fallait en outre rapprocher des articles organiques certaines dispositions de la loi municipale du 5 avril 1884 : les attributions de police des maires concernant les cérémonies extérieures du culte, leurs droits touchant les sonneries des cloches y sont exposés avec la même abondance de documents. L'auteur ne s'est pas contenté d'ailleurs d'analyser les règles relatives au culte catholique. Il a traité avec le même soin et la même compétence de l'organisation des autres cultes reconnus, c'est-à-dire des cultes protestants et du culte israélité. Mais l'une des parties les plus intéressantes de ce chapitre est assurément celle qui concerne le recours pour abus. Là s'élève toute une série de questions sur les effets du recours et sur l'étendue des attributions du Conseil d'Etat en cette matière, notamment au cas où l'acte incriminé constitue à la fois un abus et une infraction à la loi pénale. Longtemps le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ont été en désaccord sur le point de savoir si l'action civile comme l'action publique pouvait être directement portée devant les tribunaux sans recours préalable au Conseil d'Etat. Cette divergence avait même persisté après le décret de 1870 abrogeant « toutes lois générales et spéciales ayant pour but d'entraver les poursuites ». Mais la Cour de cassation a fini par abandonder il y a quelques années la distinction qu'elle avait toujours défendue, acceptant enfin la doctrine du Conseil d'Etat et le système que M. Ducrocq n'avait jamais cessé d'enseigner. La s'élève aussi la question délicate de la légalité des suspensions ou suppressions de traitements ecclésiastiques, prononcées à titre disciplinaire. Sans admettre l'argument de ceux qui voient dans les traitements ecclésiastiques comme une restitution ou du moins une indemnité versée en réparation des nationalisations des biens du clergé, M. Ducrocq éprouve quelques scrupules au sujet de la légalité de ces suspensions. L'administration fait dériver son droit de l'art. 16 du Con-

cordat qui reconnaît au chef de la République française tous les droits dont jouissaient les gouvernements antérieurs, et aussi de la tradition suivant laquelle le droit de saisie du temporel a été exercé sous tous les régimes qui se sont succédés depuis le Concordat. Mais, il faut le reconnaître, la base est bien fragile pour y édifier un système de pénalités, même disciplinaires, en l'absence d'une disposition précise, laquelle serait sans doute facile à justifier en présence de regrettables excès de langage, mais qui actuellement n'est écrite en aucune loi positive.

Le Chapitre III renferme les principes de l'ordre naturel et civil. La plupart trouvent surtout leur mise en œuvre dans les lois civiles ou criminelles. Ainsi le principe de la liberté individuelle relève avant tout du droit pénal (art. 144 ss. Art. 341 ss. C. p.) La loi récente du 8 décembre 1897 modifiant certaines règles d'instruction criminelle est venue par exemple l'entourer de garanties nouvelles. Mais les lois administratives s'occupent également du principe, pour y apporter certaines restrictions. Ainsi la loi du 30 juin 1838, dont la revision est depuis si longtemps réclamée, confère aux autorités administratives d'importantes attributions en ce qui concerne les aliénés. Ainsi encore les lois sur la police sanitaire, sur l'obligation du passeport, sur la police des étrangers, donnent lieu à de nombreuses mesures qui rentrent dans les pouvoirs de l'administration : tels sont, par exemple, le droit d'expulsion écrit dans la loi du 3 décembre 1849, la déclaration de résidence et l'immatriculation imposée aux étrangers par la loi du 8 août 1893.

Le principe de l'égalité civile est peut-être celui qui reçoit les applications les plus variées et les plus complètes dans notre droit, celui aussi qui souffre le moins de restrictions. Les lois administratives le rencontrent et l'appliquent à chaque pas, soit dans l'institution du suffrage universel, soit dans le régime des impôts, soit dans l'organisation du service militaire. Si l'on veut signaler certaines limitations, il faut relever les quelques cas de privilèges de juridiction conservés par notre législation, notamment celui où le Sénat, constitué en haute Cour de justice, est investi du droit de juger le président de la République et les ministres.

Le droit de réunion et le droit d'association (section III p. 515-537) trop souvent confondus, doivent faire l'objet de législations distinctes. Si le premier est aujourd'hui règlementé par la loi du 30 juin 1881, l'autre, soumis à des dispositions anciennes et surannées, attend encore la loi, si souvent promise, qui doit le consacrer. Quelques associations seulement ont réussi à obtenir leur législation particulière, qui leur permet de fonctionner à l'abri des pénalités légales, comme par exemple les syndicats professionnels reconnus par la loi du 21 mars 1884.

La liberté de la presse (Sect. 4 p. 538-579) autrefois limitée par des dispositions étroites, est aujourd'hui consacrée dans les termes les plus larges. Au régime préventif et administratif a succédé le système répressif et judiciaire qui n'atteint même pas toujours les abus les moins excusables. Mais ce régime d'absolue liberté soulève encore bien des questions qui touchent au droit administratif. Ainsi M. Ducrocq est amené à examiner la question de savoir qui a compétence pour exercer une poursuite en cas d'injure ou de diffamation envers un corps constitué ou un tribunal (Art. 47 § 1, l. 29 juillet 1881). Pour les tribunaux permanents, comme les Conseils de préfecture ou le Conseil d'Etat, aucun doute : le Conseil lui-même délibère en séance ; et nul autre que lui ne peut former la plainte. Mais en est-il de même des tribunaux qui ne sont pas permanents, comme les conseils de revision, comme les conseils de guerre ? Quand ces conseils ne sont plus en fonctions, ils ne peuvent plus se réunir et délibérer en Assemblée générale. La plainte ne peut donc plus être portée que « par le chef

du corps ou le ministre duquel ce corps relève. « De là M. Ducrocq conclut que seul en ce cas le ministre de la guerre peut agir, et que dans son arrêt du 2 avril 1898 (affaire Zola-Perrenx) la Cour de Cassation a commis une grave erreur en méconnaissant cette vérité !

Le principe de la liberté du travail, du commerce et de l'industrie, dont les applications relèvent plus particulièrement de la législation industrielle, n'est pas sans recevoir de nombreuses limitations. L'une des plus intéressantes résulte des lois sur le travail des enfants et des femmes dans les établissements industriels (L. du 2 nov. 1892). Une autre restriction plus grave et plus discutable résulterait de l'adoption des projets imposant certaines conditions aux entrepreneurs de travaux publics, comme un maximum d'heures avec un minimum de salaires. Enfin il faut voir d'autres restrictions au principe dans certains monopoles, tels que celui des avocats, des officiers ministériels ou des agents de change.

Enfin le principe de l'inviolabilité du droit de propriété est de tous celui dont la réglementation donne lieu aux développements les plus étendus (Sect. VI p. 610-815). M. Ducrocq a écrit un véritable traité sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'expropriation qui aboutit au sacrifice complet du droit de propriété constitue en effet l'exception la plus grave au principe. On remarquera dans cet exposé, les pages consacrées aux projets de réformes concernant le jury d'expropriation : réformes dont certaines vraiment urgentes attendent depuis trop longtemps leur réalisation par les pouvoirs publics. La plupart des servitudes légales d'utilité publique, restrictives du droit de propriété, relèvent également du droit administratif : telles sont les servitudes d'alignement, de nivellement, de fouilles et d'occupation temporaire. D'autre part, il est certaines propriétés assujetties à un régime spécial et qui donne lieu à la fréquente intervention de l'autorité administrative : ce sont par exemple les mines, dont la législation un peu surannée appelle aussi des réformes nécessaires ; ce sont encore les marais et les terrains en montagne. Enfin, bien que cette étude ne rentre pas dans le cadre d'un traité de droit administratif, il faut au moins signaler, comme se rattachant à la théorie générale du droit de propriété, les règles exceptionnelles qui s'appliquent à ces propriétés d'une nature spéciale qu'on nomme la propriété littéraire, la propriété artistique, et la propriété industrielle avec ses brevets d'invention et ses marques de fabrique.

Cette analyse trop succincte, quoique déjà longue, peut à la rigueur donner une idée des principaux sujets contenus dans ce volume. Mais ce qu'elle ne saurait rendre, c'est l'abondance des développements, la vigueur de la dialectique, la chaleur communicative qui se dégage de ces pages. Au milieu de tant de questions controversées, on pourra contester certaines des solutions admises par M. Ducrocq ; dans un traité en partie consacré aux libertés, il n'a jamais entendu refuser celle de penser autrement que lui ; mais ce qu'on ne peut nier, c'est que toutes ces solutions sont appuyées de la plus solide argumentation. En ce qui nous concerne, il n'y aurait aucun intérêt à marquer, avec une presque constante communauté de sentiment, quelques légères divergences d'opinion. Nous lui demanderons seulement la permission d'exprimer en terminant — moins qu'un désaccord — un simple doute, une légère hésitation, sur une théorie particulière.

Il s'agit des pouvoirs de l'autorité judiciaire concernant l'appréciation des actes administratifs préalables à l'expropriation. Avec tous les auteurs, M. Ducrocq enseigne que les tribunaux judiciaires, chargés d'appliquer les actes administratifs, ne peuvent pas en apprécier le mérite en fait, c'est-à-dire l'opportunité, ni le mérite en droit, c'est-à-dire la légalité. La règle est générale. Toutefois à cette règle il y aurait une exception. Par exception, le tribunal judiciaire appelé à

prononcer l'expropriation, aurait le droit et même le devoir, avant de rendre le jugement d'apprécier sinon l'opportunité, au moins la légalité des actes administratifs préalables, tels que la déclaration d'utilité publique, la désignation des territoires, l'arrêté préfectoral de cessibilité. Ce pouvoir exorbitant résulterait de deux textes que nous ne pouvons citer ici, l'art. 2 et l'art 14 de la loi du 3 mai 1841. L'exception se justifierait, d'autre part, par la faveur dont la loi entoure le droit de propriété ; au moment où ce droit va être sacrifié, la loi aurait consenti à faire fléchir en sa faveur le principe de la séparation des autorités. — Ces solutions ont été contestées (1). Elles devaient l'être, tant l'exception est grave et inattendue. On a soutenu que les art. 2 et 14 de la loi de 1841 ne conféraient aux tribunaux aucun pouvoir d'appréciation, mais un simple droit de vérification. Ils ne pourront ni discuter, ni critiquer la légalité des actes préalables à l'expropriation. Leur rôle se borne à vérifier si les formalités prescrites ont été accomplies, en d'autres termes, à constater l'existence de ces actes. — M. Ducrocq a néanmoins maintenu sa doctrine. Qu'il nous permette d'hésiter à le suivre. Laissons de côté les décisions de jurisprudence invoquées à l'appui de l'autre système, puisqu'il semble établi que ces décisions ne contredisent aucune des deux théories. Mais reste la règle qu'il est interdit aux tribunaux d'apprécier les actes de l'administration. Aucune exception ne saurait être accueillie sans un texte formel. Les art. 2 et 14 de la loi de 1841 ont-ils ce caractère ? M. Ducrocq ne nous en voudra pas de dire que son interprétation ne s'impose pas, puisque de bonne foi on peut en proposer une autre. Dans le doute, il faut donc revenir à la règle, c'est-à-dire au principe de la séparation des autorités.

On objecte bien que cette exception est établie dans l'intérêt du droit de propriété, dont l'autorité judiciaire est constituée gardienne. Mais l'autorité judiciaire est également la gardienne de tous les droits individuels, qui ne sont pas moins respectables que le droit de propriété ; et pourtant on ne saurait admettre que toutes les fois qu'un acte administratif menace un de ces droits, l'autorité judiciaire aura le pouvoir d'apprécier la légalité de cet acte. Pour admettre une dérogation aussi grave à un principe aussi essentiel, il faudrait un texte d'une indiscutable netteté. Ce texte, nous doutons qu'il existe. Et voilà pourquoi, après avoir longtemps partagé l'opinion de M. Ducrocq, nous nous permettons, même après sa vigoureuse discussion sur ce point, de formuler au moins une hésitation.

G. Barrilleau,
professeur à la faculté de droit de
l'Université de Poitiers.

1. Laferrière, *Traité de la juridiction admise et des recours contentieux*. T. 1 p. 539.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue des Deux-Mondes, Paris, (15, rue de l'Université ; in-8°, bi-mensuelle; 50 fr. par an).

Ch. BENOIST. — **L'Autriche future et la future Europe** (Liv. du 15 juillet 1898, p. 296-322).

Le devenir troublé de l'Autriche importe à l'Europe. Il convient d'examiner les principales solutions dont peut être susceptible la crise de la monarchie austro-hongroise.

La solution trialiste consisterait à faire entrer la Bohême dans l'Empire par un compromis analogue à celui que l'Autriche et la Hongrie passèrent en 1867. Sa réalisation serait difficile. L'Autriche aurait quelque peine à reconnaître un Etat dans une de ses provinces. Mais surtout il existe entre la Hongrie et la Bohême un antagonisme profond, irrémédiable. En Bohême même, l'élément allemand occupe une place importante partout, prépondérante en certaines régions ; il ne s'est pas fondu dans la population Tchèque, et la lutte ardente entretenue entre les deux peuples est encore un obstacle au trialisme.

Le fédéralisme soulève à son tour de graves objections. Les dix-sept pays de la Cisleithanie y entreraient-ils tous ? Si oui, les admettrait-on sur le pied d'égalité, comme des cantons Suisses, ou en tenant compte de leur importance relative, selon l'idée qui a inspiré le conseil fédéral allemand ? Si non, comment faire et justifier les exclusions ? Les admis eux-mêmes entreraient-ils comme royaumes sans tenir compte des nationalités ? La Hongrie ne se détacherait-elle pas ? Et si elle restait cependant, on ne sait ce que serait la monarchie, qui ne serait plus allemande, qui ne saurait être ni slave, parce que les éléments slaves sont à la fois dispersés et différents, ni magyare, parce que les Magyars sont vraiment trop peu nombreux.

La Hongrie peut-être alors se retournerait-elle vers l'Orient pour y devenir le noyau d'un nouvel Etat de premier ordre ? Ses hommes d'Etat repoussent cette conception ; la Hongrie a besoin de l'Autriche pour contrebalancer par l'élément allemand l'élément slave qui l'enveloppe. Séparée, elle serait submergée par le monde slave et exposée à l'influence russe. Elle réussirait peut-être à nouer et à diriger une confédération balkanique. Mais même en cette hypothèse, son rôle de puissance extra-européenne serait inférieur à celui qu'elle joue actuellement dans la monarchie et par elle dans la politique européenne. Et puis que durerait cette Confédération ? Car au jugement de ceux qui le connaissent le mieux, l'Orient est essentiellement particulariste, et l'Orient commence à Vienne. Le particularisme est d'ailleurs l'essence de la monarchie austro-hongroise, divisée en deux moitiés, dont chacune comprend plusieurs royaumes ou pays, eux-mêmes habités par des races diverses et adverses. A quoi viennent encore s'ajouter les dissidences religieuses, les différences de langues. Aucune tendance à l'unité ; au contraire des preuves multiples et variées de la persistance du particularisme.

Les solutions qui viennent d'être envisagées auraient des conséquences dans l'ordre international. Le trialisme libérerait les Slaves et permettrait l'influence de la Russie ; en même temps, il accroîtrait l'influence allemande, qui, plus voisine, serait aussi probablement plus puissante. Ce danger serait plus évident encore avec le fédéralisme, qui achèverait de rompre le lien impérial, qui laisserait un vide à la place qu'occupe actuellement l'Autriche-Hongrie, qui surexciterait les passions nationales. A ces maux, la formation d'une confédération Balkanique ne donnerait point de remède. M. Benoist conclut ainsi : « Trois choses doivent ressortir de cette étude : l'extrême difficulté, pour l'Autriche-Hongrie de continuer à être ce qu'elle est ; son impuissance à être autrement ; la nécessité qu'elle soit... Il faut tâcher, pour l'ordre européen, pour la paix internationale... de gagner trente ans, vingt ans ou dix ans encore... en maintenant, coûte que coûte, l'intégrité de la Monarchie austro-hongroise ».

COMTE BENEDETTI. — **Le concert européen** (Liv. du 1er août 1898, p. 497-547).

A ne considérer que la surface des choses, jamais temps ne fut plus pacifique. Les chefs d'Etat ont prodigué en ce sens les plus nettes affirmations. Mais voici que l'expansion coloniale due à cette certitude engendre des compétitions. Puis la question d'Orient a de nouveau surgi devant l'Europe. Pour en conjurer les dangers, les puissances ont reconstitué le concert européen. M. Benedetti, en examine l'action et les résultats.

L'Arménie subit depuis longtemps la domination étrangère; aujourd'hui elle est partagée entre la Perse, la Russie et la Turquie. Toutefois l'esprit patriotique n'a jamais disparu chez les Arméniens, et leur demi-succès au Congrès de Berlin a encouragé leurs espérances et activé leur propagande. Ils alarmèrent le sultan et les musulmans. Aussi en 1894, des massacres horribles entreprirent de les exterminer. Le Sultan essaya de ménager à la fois l'Europe indignée et ses sujets fanatisés. Devant ses tergiversations, les puissances rappelèrent l'article du traité de Berlin qui l'obligeait à opérer des réformes importantes, en exigèrent l'exécution, s'efforcèrent d'en donner le texte. La tâche était ardue, car la Russie ne voulait pas favoriser l'idée d'une Arménie indépendante, l'Angleterre n'avait occupé Chypre que sous la promesse de garantir au Sultan les possessions asiatiques ; la France, à laquelle on attribue souvent à tort le monopole de la protection chrétienne en Orient, voulait maintenir l'intégrité de l'Empire ottoman, base de toute sa politique orientale ; enfin la Porte fidèle à ses traditions, opposait une inertie calculée et de subtils prétextes. Le projet des ambassadeurs, amendé par leurs gouvernements, fut écarté par le Sultan qui y opposa le sien. C'est alors que l'Angleterre réclama la collaboration de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie. Il était à craindre que le Sultan n'y trouvât de nouvelles ressources dilatoires. L'Italie avait trop de préoccupations pour jouer un rôle bien actif. L'Autriche, craignant pour ses possessions provisoires de la Bosnie et de l'Herzégovine, n'avait pas d'intérêt dans une politique ferme et décidée. Quant à l'Allemagne, la Turquie avait recherché et finalement acquis sa protection et lui avait assuré des avantages énormes. Pourtant les agents de la Triple-Alliance n'empêchèrent pas leurs collègues d'obtenir à force de patience des réformes importantes pour l'Arménie. Aussitôt les massacres recommencèrent, sous les yeux indifférents, peut-être avec la complicité des autorités ottomanes, auxquelles on a pu imputer le dessein de faire résoudre ainsi la question arménienne. L'Angleterre proposa l'emploi de la force ; la France fit entendre un langage très ferme, auquel le sultan répondit aussitôt par des promesses solennelles, qu'il s'empressa d'ailleurs d'oublier. Cependant, à la suggestion de la France, les négociations reprirent et aboutirent à la concession de réformes sérieuses.

Malheureusement, au même moment, l'action diplomatique fut entravée par la guerre gréco-turque. Les troubles de Crète et les évènements qui suivirent détournèrent des Arméniens l'attention de l'Europe. Le gouverneur chrétien de la Crète avait vu ses pouvoirs annihilés par la mauvaise volonté officielle. L'hostilité des Turcs soutenus par le palais, et des chrétiens excités par la Grèce s'accentua. Des concessions arrachées à Constantinople, rien ne passait dans la pratique. La Grèce enfin malgré les conseils et les avertissements des puissances, malgré l'avantage qu'elle offrait ainsi à la Turquie, débarqua des troupes en Crète. Il fut question d'employer des mesures coercitives entre le peuple grec ; mais on ne put s'entendre à ce sujet. De même en ce qui concerne le règlement définitif de la question crétoise. L'intervention des puissances se borna au blocus de la Crête.

C'est ainsi que le concert européen a laissé son œuvre inachevée. Les Arméniens n'ont obtenu aucune garantie sérieuse ; la question crétoise est toujours pendante. Dans cet échec, le Sultan a la plus grande part de responsabilité. Mais les puissances ont aussi la leur. Leur faute principale a été le manque de confiance réciproque, qui d'ailleurs semble être la caractéristique de la politique actuelle.

RAPHAEL-GEORGES LÉVY. — **Les finances des Etats-Unis d'Amérique** (Liv. du 1er août 1898, p. 623-658).

De bonnes finances sont un élément indispensable du succès militaire ; la guerre hispano-américaine vient de le démontrer une fois de plus. Jetons donc un coup d'œil sur les finances américaines.

Longtemps la dette américaine a été très faible. Elle a été considérablement augmentée par la guerre civile, puis elle a reçu de fortes réductions, qu'augmente encore l'encaisse métallique du Trésor. Un rapide aperçu des faits économiques montre que les Etats-Unis n'ont connu que récemment le déficit budgétaire ; encore leur sera-t-il aisé de l'éliminer. Ce qui a été une cause de trouble incessant, c'est la question monétaire et financière, l'Etat intervenant dans l'achat de l'argent, dans les importations et exportations d'or, dans les affaires de banque et d'émission des billets.

La séparation des pouvoirs législatif et exécutif même en matière budgétaire a pour conséquence la confection de budgets médiocres ; les inconvénients en sont corrigés par la vitalité et la prospérité du pays.

Cette ressource, qui provient surtout des contributions indirectes qui sont fédérales, manque aux Etats particuliers qui sont réduits aux taxes directes et dont les finances, assez peu importantes d'ailleurs, sont mauvaises. C'est à leur occasion cependant que se font les études les plus importantes relativement au régime des impôts. Il importe de constater que le développement industriel des Etats-Unis les libère assez rapidement du tribut qu'ils payent à l'Europe. Ceci peut creuser un trou dans le budget. En même temps l'impérialisme naissant réclame des dépenses nouvelles. Il y a là un problème important pour les finances américaines ; la richesse du pays en permettra sans doute l'heureuse solution.

MAURICE TALMEYR. — **Mœurs électorales : le marchand de vins** (Livr. du 15 août 1898, p. 876-891).

Le marchand de vins n'a laissé indifférent aucun régime politique. Depuis cinquante ans surtout, il les préoccupe tous. C'est donc qu'ils lui reconnaissent une influence électorale.

Le débitant est en général un provincial, qui le demeure et dont les relations politiques sont surtout avec les sénateurs et députés de son département.

Les débitants sont quarante mille à Paris, c'est-à-dire très nombreux. Leur caractère est surtout conservateur : ne sont-ils pas des patrons, des provinciaux, des commerçants? ne sont-ils pas habitués, dans l'exercice de leur profession, à un certain exercice de l'autorité ? Si leur métier est démoralisateur, ils n'en sont pas moins de braves gens.

Quant à la politique, ils ne s'en occupent pas directement. Sans doute leurs établissements servent très souvent à des réunions politiques ; ils sont en tout cas les lieux où nombre d'électeurs se retrouvent. Mais les débitants eux-mêmes songent principalement à leurs intérêts professionnels ; et s'ils s'adressent aux nommes politiques, et à certains, c'est que ceux-là leur ont paru plus capables de faire triompher leurs vœux, de leur obtenir un stationnement de voitures, un débit de tabac, etc. Énfin, dernier trait, actuellement le débitant est en crise ; il proteste contre les faveurs accordées aux coopératives, dans lesquelles il voit une forme du socialisme qui détruira ce petit commerce comme tant d'autres. Il en est venu à regretter le vieux monde.

X. — **La politique allemande et le protectorat des missions catholiques** (Livr. du 1er septembre 1898, p. 5-41).

Inaugurer l'église du Sauveur, c'est le prétexte officiel du voyage de Guillaume II en Palestine. Réellement, son pèlerinage est l'aboutissement d'un système et l'achèvement d'un dessein mûrement conçu, qui est d'appuyer la prépondérance universelle de l'Allemagne sur le protectorat des chrétiens et en particulier des catholiques et qui est en voie d'exécution, par les mêmes moyens, en Orient et en Extrême-Orient.

Après 1876, l'Allemagne voulut joindre à la force militaire la prépondérance maritime et économique. Elle dut donc substituer à une politique européenne une politique mondiale. Le catholicisme est une force morale immense, Guillaume II résolut de la lier à l'influence allemande, d'autant plus qu'il trouvait en même temps là la solution des difficultés intérieures. La fin du Kulturkamp coïncide avec l'expansion coloniale, et Bismarck avait choisi pour se rapprocher du pape le moment où la France inaugurait la guerre contre le cléricalisme. Guillaume II inclina dans le même sens, et actuellement il y a au Vatican un parti allemand puissant et actif qui mine la situation acquise par la France et se sert surtout des arguments que la France lui fournit.

En Chine, le protectorat des missions catholiques a toujours appartenu à la France. Mais le Kulturkamp a eu pour conséquence l'expatriation de nombreux religieux allemands. L'un d'eux a obtenu le titre de vicaire apostolique du Saint-Siège et a réussi, par la faiblesse du Gouvernement français, à se placer sous la protection directe de l'Allemagne. Peu s'en fallut qu'à la suggestion de nos nombreux jaloux, des relations diplomatiques immédiates s'établissent entre Pékin et le Vatican, et que le pape reconnût officiellement le protectorat de l'Allemagne sur les missions germaniques. Du moins Guillaume II doit-il aux missionnaires catholiques allemends et le prétexte de son établissement en Chine et le concours parlementaire du Centre.

En Orient, l'œuvre allemande est plus avancée. Le Sultan qui a éprouvé les effets de l'amitié allemande est tout disposé à supprimer nos droits. Plusieurs petits faits montrent à quel point notre protectorat est menacé, et le signe le plus important est la nomination d'un ambassadeur du Sultan auprès du pape. Il est vrai que le pape n'a pas répondu. Mais le plan qui tend à évincer la France existe et s'applique. Presque toutes les puissances aident à son exécution.

Pourtant le protectorat français, œuvre séculaire de la royauté, maintenu énergiquement par le Comité de Salut Public et par Napoléon Ier, a été récemment

encore reconnu, en 1856 et en 1878, par le traité de Paris et au Congrès de Berlin. Le pape le maintient encore. Mais la situation de la France, jadis souveraine maîtresse de la Méditerranée, n'est plus aussi avantageuse. Des fautes ont été commises dont nos adversaires ont profité. L'attachement traditionnel des peuples est vivement sollicité. Il nous reste le pape ; peut-être aussi notre alliée russe pourrait-elle nous aider efficacement ; enfin Guillaume II ne peut, sans froisser l'opinion allemande, trop accorder aux catholiques et son voyage sera forcément une manifestation protestante. L'influence française jouit encore de quelques garanties.

ALFRED FOUILLÉE. — **L'individualisme et le sentiment social en Angleterre** (Liv. du 1er octobre 1898, p. 524-555).

L'individualisme dont il est question ici « pourrait se définir au point de vue de la psychologie, le penchant à développer en soi avec le plus d'intensité possible, et à faire dominer au dehors, avec le plus d'extension possible sa propre individualité ». Or ce qui constitue surtout l'individu, c'est une énergie de volonté et d'activité débordante, qui se pose devant autrui avec une indépendance fière, avec un esprit de lutte et de combativité, refusant toujours de céder et prétendant toujours vaincre. Cette forte personnalité entraîne nécessairement une conscience non moins forte de son moi et un sentiment parallèle de complaisance en ce moi. Elle entraîne aussi un sentiment profond de la responsabilité personnelle, l'habitude de compter sur soi et de ne répondre qu'à soi-même de ses actes. Mais une volonté vraiment énergique n'exclut pas l'obéissance à la règle, qui, tout au contraire, exige la maîtrise de soi.

Jusqu'à quel point l'individualisme positif est-il une des qualités fondamentales de l'esprit anglais ? Cette qualité exclut-elle ou, au contraire, favorise-t-elle un développement de plus en plus manifeste du sentiment social en Angleterre ? Quelles sont les origines ethniques et psychologiques de cette double tendance, et quelles en sont les conséquences dans les diverses manifestations de l'esprit anglais ?

Les considérations ethniques sont insuffisantes pour expliquer le caractère anglais, car la population de l'Angleterre se compose à peu près des mêmes éléments que celles de la Gaule et de la Germanie. Le ciel humide et froid a renforcé les influences qui font de l'acquisition d'un certain bien-être individuel le but le plus nécessaire de tous. La situation insulaire a fait plus rapides la fusion des races et la formation d'un caractère un et homogène, a restreint la sociabilité, a favorisé l'esprit de négoce. En outre l'influence celtique et normande a tempéré le réalisme germanique par une dose d'idéalisme, a fait sentir les liens de subordination et en même temps poussé à l'association.

Toutes ces influences ont eu pour résultat le caractère anglais. Les climats rigoureux ne laissent vivre que les natures fortes et rudes, dont le système nerveux est moins sensible et moins délicat, plus lent, dont les passions sont plus difficiles à émouvoir et plus fortes et plus durables. Ils inspirent de la mélancolie; mais l'élément celtique a empêché le pessimisme, et le goût des intérêts positifs a poussé à l'action. Par suite, l'intelligence anglaise est devenue réfléchie et sérieuse ; elle s'attache au fond plus qu'à la forme, à la vérité plus qu'à la beauté, à l'analyse qu'aux systèmes, à l'induction qu'à la déduction. Chez l'Anglais, la volonté est, comme chez les anciens Germains, ferme, opiniâtre, patiente et persévérante, et le caractère est la qualité la plus estimée. Plus on agit, plus on veut agir, plus on gagne, plus on veut gagner. De là l'activité insatiable et ambitieuse de l'Anglais qui n'amasse pas prudemment, mais veut que chacun soit l'artisan de sa fortune. L'Anglais, en morale, suit surtout la loi religieuse ou la

considération de l'intérêt bien entendu. Il éprouve fortement les sentiments de respect et de mépris, d'où le *cant*.

Ainsi se forme un mélange de vertus et de défauts : indépendance et égoïsme, sentiment du moi et insociabilité, originalité et excentricité, positivisme et culte du succès et mépris du faible, individualisme et orgueil.

Cependant l'Anglais pratique largement l'association. Mais c'est toujours dans un but d'action, dans un but pratique. Les cieux incléments donnent à la famille un caractère plus intime et plus sacré, et l'individualisme anglais dicte des mariages où seuls les intéressés décident. D'ailleurs la famille anglaise est très étroite, et le père en est souverain.

Dans l'ordre politique, l'individualisme et l'association ont donné à l'Angleterre les libertés et sa constitution, dans lesquelles du reste elle ne voit que les garanties de ses intérêts ; ils ont donné lieu à l'expansion coloniale ; ils ont inspiré la réforme religieuse et se retrouvent jusque dans les formes extrêmes du protestantisme anglais, l'anglicanisme et le puritanisme.

M. Fouillée explique de même les caractères de la langue anglaise, de la poésie anglaise, du drame anglais.

Il faut reconnaître aussi que l'Angleterre a bénéficié de quelques chances, par exemple de sa richesse en houille, qu'elle a eu des rois despotes, des mœurs sauvages ; qu'aujourd'hui, le sentiment religieux est chez elle en baisse, que la natalité décroît. L'Etat commence à intervenir gravement dans les questions pour lesquelles il s'abstenait. Le plus grave défaut du caractère anglais est son manque d'universalité. L'Angleterre a moins fait pour l'élévation du genre humain que l'Italie, la France, l'Allemagne.

Certains admirateurs de l'Angleterre, proposent à la France, comme remède à ses maux, l'imitation de l'Angleterre. Il faudrait commencer par devenir semblable aux Anglais. Que chaque peuple se contente de développer ses qualités propres et de réfréner ses vices.

RAPHAEL-GEORGES LÉVY. — **La dette anglaise** (Livraison du 15 septembre 1898 p. 277-306).

Il est difficile de résumer un article où les chiffres ont le principal rôle, mais il est possible d'en signaler l'intérêt. L'auteur montre d'abord la formation et la croissance de la dette anglaise, sous ses différents types, et rattache à des guerres les principales augmentations. Il raconte ensuite comment à partir de 1817, la dette formidable de l'Angleterre, due à de nombreuses guerres, diminue par l'effet d'une longue paix qu'une seule guerre a troublée. Il décrit les principaux moyens employés dans ce but, les conversions et amortissement. Il conclut en dégageant la leçon que donne à beaucoup d'Etats, et surtout à la France, la politique financière de l'Angleterre qui ne cesse de soulager les peuples et assure aux budgets une élasticité précieuse.

F. BRUNETIÈRE. — **Le catholicisme aux Etats-Unis** (Liv. du 1er nov. 1898, p. 140-181).

Le développement du catholicisme aux Etats-Unis est un des phénomènes les plus dignes d'attention de ce siècle. Ses débuts sont liés à ceux de la tolérance dans les colonies américaines. Ses premiers progrès sont dus à des Français, à des ecclésiastiques qui fuyaient la Révolution et qui donnèrent aux catholiques d'Amérique les prêtres nombreux et savants qui leur manquaient. Depuis, son histoire peut être suivie dans les *Annales de la Propagation de la Foi* et dans les *Actes des Conciles d'Amérique*. Ils montrent que le catholicisme ne rencontra ni difficultés matérielles ni hostilité violente. La lutte a surtout été engagée sur le terrain théologique, le protestantisme n'oubliant pas que la fondation des

Etats-Unis a des causes principalement religieuses, le catholicisme entreprenant de démontrer la nécessité d'une autorité gouvernante, d'une Eglise, de prouver que le catholicisme n'est pas en contradiction avec la démocratie et le patriotisme. La résistance paraît avoir été vive surtout dans les classes élevées. Pendant ces controverses, l'Eglise américaine s'organisa, se disciplina, se plaça entièrement sous l'autorité de Rome, accepta dans tous les détails la tradition catholique, démentant ainsi tout ce qui s'est dit sur l'indépendance de ses pratiques et de ses mœurs. C'est ainsi que les catholiques américains sont parmi ceux qui ont sollicité le plus ardemment la proclamation de l'Immaculée Conception et de l'Infaillibilité, les deux dogmes que les protestants considèrent comme les plus caractéristiques de la foi romaine.

Le catholicisme américain a cependant des caractères propres, qu'il tire principalement du tempérament national. Ainsi il est éminemment pratique, et c'est pourquoi il a très-bien senti ce que son union étroite avec le Saint-Siège lui donne de force, de prestige et d'autorité, dans un pays où les sectes s'engendrent si rapidement. Les catholiques américains ont donc favorablement accueilli le dogme de l'Infaillibilité, qui du même coup les a délivrés des controverses théologiques sur les vérités de la foi. En même temps, ils ont donné une règle à leur individualisme qui ainsi dirigé a pu s'appliquer avec ardeur à la tâche de soutenir et de propager sa foi, qui d'ailleurs a voulu rester strictement américain et s'est opposé aux efforts tentés pour donner aux catholiques allemands des évêques allemands, tentation qui, si elle eût réussi, eût provoqué celle des autres nationalités et eût nui à l'idée nationale américaine. En mainte circonstance, les catholiques ont affirmé leurs sentiments patriotiques, leurs préférences démocratiques, plus libres à certains points de vue que les catholiques d'Europe liés par leur histoire.

Leurs actes les plus importants doivent aussi être appréciées avec des idées américaines. Ils sont allés au Congrès des religions, parce qu'ils savaient qu'on y parlerait surtout de morale, peut-être aussi pour montrer que le catholicisme est plus libéral que nombre de confessions qui ont refusé d'aller à Chicago, pour attester le caractère pratique du catholicisme. Au surplus, ils ne recommenceront pas, et ce Congrès est plus célèbre que réellement important. En revanche, les catholiques d'Amérique ont prouvé et prouvent encore que leur foi n'a rien à craindre de la liberté, ni la liberté d'elle, qu'ils sont d'excellents citoyens, qu'ils savent échapper au reproche de former un parti. Ils montrent que le catholicisme sait s'adapter à toutes les formes politiques, et ses progrès, que l'immigration ne suffit pas à expliquer, sont pour la foi catholique une expérience décisive. Une fois encore la force attractive de Rome s'est manifestée : puis le catholicisme, hostile au divorce, s'est fait le défenseur de la famille ; enfin très ingénieusement il a entrepris de démontrer qu'il donnait, mieux que tout autre religion, satisfaction aux besoins essentiels de la nature humaine.

Tout cela mérite d'être médité en France.

ET. LAMY. — **La France du Levant. — I. L'évolution des influences politiques** (Liv. du 15 nov. 1898, p. 421-43).

Nos rivaux affirment que notre influence dans le Levant est compromise. Il faut voir. En date comme en importance, parmi les puissances, venues balancer la nôtre à la faveur des récents événements, l'Allemagne est la première. Elle a commencé à agir au Congrès de Berlin qui défit le traité de San-Stefano, en retour de quoi le Sultan lui a accordé une mission militaire allemande à Constantinople, des commandes d'armes, de concessions de voies ferrées. Elle a su ensuite tourner à son avantage les désordres d'Arménie, de Crète et de Grèce. Tandis que par crainte d'engager une action isolée, la France sacrifiait son influence en

laissant s'accomplir les massacres d'Arménie, l'Autriche agit vigoureusement pour une cause moins importante, l'Italie déclara que notre protectorat n'était pas efficace, et l'Allemagne acquit bonne preuve pour conclure que nous ne pouvions conserver le privilège après nous être soustraits au devoir. De même en réclamant l'accord des puissances pour la solution de la question crétoise, notre diplomatie donnait l'avantage à l'Allemagne qui avait pris parti pour la Turquie, et l'influence française baissa encore, bien que les Allemands aient proclamé trop haut les services qu'ils rendirent à l'armée turque. Ils ont encore commis une faute en exigeant l'évacuation de la Thessalie dès que la Grèce a accepté les contrôle financier, en avouant ainsi que leurs intérêts règlent leurs affections. Leur abstention dans l'affaire du gouvernement de la Crète est une troisième faute. En même temps la France se réveille, montre de l'énergie et obtient du Sultan quelques faveurs. Léon XIII maintient solennellement le protectorat français. Les puissances imposent l'évacuation de la Crète au Sultan. Tout cela dessert l'influence allemande et profite à la nôtre.

Revue de Paris. — Paris, 85 *bis* faubourg Saint-Honoré ; in-8 ; bi-mensuelle; 48 francs par an.

X. — **L'alliance franco-Russe et les Etats balkaniques** (Liv. du 1er août 1898, p. 636-672).

Depuis longtemps, les Etats chrétiens des Balkans sont soumis à un protectorat européen. Or un patronage franco-russe a tous les titres pour se substituer à ce régime. Ces Etats sont nés des luttes entre la Russie et la Turquie, et il y a entre eux et la Russie une communauté de race et de culte bien connue ; politiquement, ils se rattachent à la Révolution française. Il semble aussi que ces Etats soient menacés par la poussée austro-allemande vers l'Est, et que leur intérêt s'accorde avec celui de la France et de la Russie.

Engagés entre le marteau turc et l'enclume d'un concert des puissances dont deux, l'Allemagne et l'Autriche, ont désormais des intérêts distincts, les Etats du Balkans songent à s'unir pour résister. L'idée est exprimée en 1896, par le prince de Montenégro, dans son toast au roi de Serbie, son hôte, par le prince de Bulgarie dans une circonstance identique. Tous se demandent si la Russie est sincèrement entrée dans le concert européen, ajournant sa mission traditionnelle ou si elle n'y paraît que pour la forme. L'événement prouva que la Russie était entrée dans le concert pour faire des sacrifices à l'Antioche.

En effet les deux puissances s'entendirent pour féliciter les Etats balkaniques de leur attitude correcte dans la conflit gréco-turc.

Les patriotes durent non seulement renoncer à un occasion excellente contre le Turc, mais durent voir la Russie faire une place à l'Autriche dans ce monde Slave qui avait mis sa confiance dans le Tzar.

L'Autriche triompha bruyamment et se mit à l'œuvre aussitôt. S'il est difficile de trouver en action l'influence russe, on n'en peut dire autant de l'Autriche. Rejetée vers l'Orient par Sadowa, elle a le génie qu'il faut pour y servir les intérêts généraux du monde allemand. Elle est d'ailleurs intéressée, pour son existence même, à la germanisation, à la dénationalisation, à l'absorption des nations Slaves des Balkans. Tout au moins elle s'efforce de détourner d'elle-même et de ses possessions les idées nationalistes et d'entretenir les rivalités. Dériver et diviser, tel est son système. C'est elle qui a ménagé le retour en Serbie du roi Milan. Avec lui, la dictature s'installe et aussitôt entre la Serbie et les autres pays les relations se refroidissent et même se tendent. En même temps les attentats turcs aux frontières recommencent. Tout cela profite à l'Au-

triche, qui n'a plus à redouter les efforts convertis de tous les Etats balkaniques.

Le plus grave, c'est qu'elle doit ce bienfait non plus à la tolérance mais au consentement formel de la Russie. Faut-il s'étonner si un journal allemand, interprétant logiquement les faits, ait parlé d'une répartition des sphères d'influence ? En tout cas, il est sûr que l'influence russe est en baisse. Ainsi, dans la seule question qui ait paru lui tenir à cœur, la Russie n'a pu obtenir la désignation pour le gouvernement de la Crète du prince Georges de Grèce et cet échec lui est infligé par l'Autriche. C'est le moment où l'Allemagne et l'Autriche sortent effectivement du concert européen sans, pour cela, laisser libre l'initiative des autres puissances, auxquelles il ne reste que la responsabilité. On voit ce que l'Autriche a gagné et ce que la Russie a perdu.

L'alliance franco-russe ne peut avoir pour but que l'échec à l'hégémonie continentale de l'Allemagne. Les Etats balkaniques ont là un rôle à jouer ; ils peuvent en inquiétant l'Autriche immobiliser ses forces, et c'est pourquoi l'Autriche les surveille si jalousement. Pour sa vie antérieure même, la vitalité des nationalités est une question essentielle, et si le dualisme doit faire place à la fédération, l'Autriche sera forcément neutre. Les diverses nations de l'Empire n'ont pas dans le problème une égale valeur ; mais toutes en ont une, qui n'est pas négligeable. Or il manque à ces nations la certitude de l'appui russe. La France elle-même a donné son approbation à l'entente austro-russe qui sert si efficacitement l'influence allemande en Orient.

Tel est le résultat. Il n'est sans doute pas irréparable. Mais il est temps que la Russie cesse de sacrifier sa mission en Europe à sa mission en Asie. Elle a des devoirs en Europe. La France peut et doit les lui rappeler.

KAETHE SCHIRMACHER. — **Le féminisme en Allemagne** (Livr. du 1er juillet 1898, p. 152. 176).

Sur vingt-six millions et demi de femmes allemandes, il y a peut-être cinquante mille féministes. Dans ce nombre, plus de célibataires que de femmes mariées. En effet la femme mariée allemande est ou une ménagère absorbée par la vie matérielle, ou une vraie compagne, heureuse et respectée, ou une mondaine dont les caprices font loi. Mais dans toutes les catégories, il y a des exceptions dont profite le féminisme. Parmi les femmes de la noblesse, le féminisme est peu répandu. C'est dans la bourgeoisie moyenne qu'il compte le plus d'adhérentes. Il les doit surtout au machinisme qui n'a laissé aucune place à la maison pour l'activité domestique de la femme, et qui dans les régions de l'Est s'est compliqué d'une crise agricole. Brusquement un grand nombre de jeunes filles ont été rejetées dans les classes laborieuses. Elles ont formé l'élément le plus considérable et le plus intéressant peut-être du féminisme.

C'est que l'éducation n'a pas préparé la jeune fille allemande à gagner sa vie, et sans dot, le mariage est devenu impossible.

Le métier que les jeunes bourgeoises adoptent de préférence est l'enseignement. Il est devenu difficile depuis la diffusion de l'enseignement public, qui réserve presque tous ses emplois aux hommes. Aussi beaucoup d'institutrices vont-elles à l'étranger. Celles qui restent sont en général des féministes militantes. Notamment elles ont fondé des associations qui réclament énergiquement l'accès des Universités, des emplois dans l'enseignement destiné aux femmes, au moins la faculté d'utiliser en Allemagne les diplômes (ceux de médecine) que les Allemandes conquièrent dans les Universités de l'étranger. Elles ont obtenu quelques satisfactions, bien minces encore, presque nulles.

Quelques femmes ont formulé des revendications plus générales, dans l'ordre

politique, dans l'ordre civil. Par exemple, elles ont essayé, tardivement il est vrai, d'obtenir des changements dans la condition faite à la femme par le Code civil qui doit entrer en vigueur en 1900.

Dans ces trois dernières années, le féminisme s'est organisé et a manifesté. Des associations représentant vingt milles femmes se sont syndiquées et ont élu un Conseil National. Des conférencières et des journalistes soutiennent la lutte. En 1895, à Berlin, un Congrès international a discuté raisonnablement certaines questions importantes, comme celle du costume, de l'assistance, du suffrage.

Complètement séparé de ce féminisme bourgeois, il y a un féminisme socialiste qui déclare s'occuper de l'ouvrière exclusivement, de son salaire, de sa protection, de son éducation. Le groupe socialiste du Reichstag en défend les revendications.

En Allemagne, le féminisme est pris au sérieux, comme un des côtés de la question sociale.

ERNEST LAVISSE. — **Contre le baccalauréat** (Livr. du 15 décembre 1898 p. 891-910).

Les pères de famille français poussent leurs fils au baccalauréat, parce qu'ils aiment les distinctions et qu'il en est une, parce qu'il mène aux fonctions publiques, parce qu'il conduit à une dispense de service militaire. Le premier et le troisième de ces motifs sont évidemment médiocres. Quant au second, il révèle un mal profond et ancien contre lequel il faudra une énergie et une constance extraordinaires. Ainsi d'abord le baccalauréat est mauvais, parce qu'il encourage trois mauvaises dispositions de notre caractère national : recherche de distinctions vaines, recherche d'un privilège, recherche de la vie émolliente des fonctions paisibles.

Il est mauvais encore parce qu'il est destructeur de l'esprit d'éducation. Il dispense le père de réfléchir sur les aptitudes de son fils, les maîtres de toute discussion ou innovation. Son programme rédigé à Paris pour toute la France immobilise l'éducation et la discipline, sans souci même des différences de climat, sans souci surtout de dénouer les intelligences et de former les caractères. Il hypnotise les écoliers et en fait des serfs intellectuels.

L'examen lui-même, précédé d'étranges formalités, absorbe le temps et l'intelligence de maîtres éminents. Il est organisé de telle sorte que les candidats comptent principalement sur la chance et sur les recommandations.

Il faudrait donc supprimer le baccalauréat. Chose grave ! Comme transition ne pourrait-on pas permettre aux lycées de l'Etat de décerner à leurs élèves des certificats d'études et instituer pour les élèves des établissements libres des commissions offrant des garanties évidentes d'impartialité et pratiquant l'examen de façon plus libre ?

P MOREAU
Professeur à la Faculté de droit de l'Université d'Aix-Marseille.

VARIÉTÉS

Le congrès international de sociologie coloniale

On nous communique le rapport de M. Leseur, professeur à la Faculté de droit de Paris, secrétaire général du Congrès international de sociologie coloniale qui doit se tenir à Paris, à l'occasion de l'Exposition universelle de 1900. Le rapport de M. Leseur pose d'une façon très nette, en même temps qu'avec beaucoup d'ampleur, le thème général du programme du Congrès qui vise en particulier les questions morales et sociales qui se rattachent à la colonisation.

Le Congrès se tiendra à l'hôtel de la Société de géographie, boulevard St-Germains, 184, du 6 août au 11 août 1900.

Voici, reproduit *in extenso*, le texte du rapport :

« Pendant trop longtemps on n'a envisagé dans la colonisation que son côté matériel, étudié dans l'œuvre coloniale que ce qui semblait correspondre plus directement au développement économique des colonies, à l'augmentation de la prospérité et de la richesse de la métropole. Conception singulièrement étroite, défaut regrettable de méthode. C'était considérer la colonisation comme un phénomène simple, alors que, par la diversité des questions qu'elle soulève, par la multiplicité des conséquences qu'elle entraîne, elle constitue un phénomène complexe, participant tout ensemble du phénomène économique et du phénomène social, tenant du premier par la mise en valeur de richesses nouvelles, tenant du second par cet ensemble de forces humaines qui en constituent l'un des facteurs essentiels. Ne convenait-il pas, dès lors, de rendre à l'étude du côté social de la colonisation la place qui doit lui revenir, et de profiter précisément de cet admirable spectacle de progrès matériels que sera l'Exposition de 1900 pour affirmer qu'en matière coloniale la question économique n'est pas tout, et que la prospérité des colonies elle-même dépend dans une large mesure de la façon dont sera résolu cet ensemble de questions morales et sociales que leur création fait naître.

Telle est la pensée qui a fait créer un congrès spécial, le *congrès de sociologie coloniale*, dont l'objet exclusif serait l'étude de ces questions.

Programme encore très vaste dans sa formule cependant limitée.

C'est tout d'abord le problème si complexe de l'organisation juridique des colonies qui se pose. C'est aussi celui de la colonisation pénale, sinon dans tous ses aspects, du moins dans son côté véritablement social, l'influence que peut exercer sur des natures avariées un changement de vie et de milieu.

Il n'est pas de colonisation qui n'implique, dans une mesure qui varie avec les conditions géographiques de la colonie, un déplacement d'individus ; pas d'entreprise coloniale qui ne comprenne la reconstitution sur ces terres nouvelles d'un groupement plus ou moins compact d'éléments européens. Comment établir un courant d'émigration entre la métropole et ses colonies ? Comment réaliser, dans ces groupements nouveaux, ce qui est une condition essentielle de leur moralité, l'action bienfaisante de la famille ? A quelles sources convient-il de puiser pour les constituer ? Faut-il faire appel exclusivement aux ressources sociales de la métropole ? Quelle part faut-il attribuer à l'élément étranger ? Par quels pro-

cédés peut-on opérer, dans des conditions de sécurité et de prudence suffisantes, sa fusion dans l'élément métropolitain ?

Dans cette crise que traversent nos sociétés européennes et qui frappe si cruellement les classes laborieuses de la population, la colonisation n'a-t-elle pas à apporter son remède ? Ces énergies, victimes des conditions économiques de la métropole, ne peuvent-elles pas espérer trouver des débouchés et des emplois dans les colonies ? Sans verser dans ce qu'on a appelé la colonisation philanthropique, ne peut-on pas chercher, sur le terrain des sociétés coloniales, précisément parce qu'il est un terrain neuf, des combinaisons permettant de réaliser, dans une harmonie féconde, l'union de ces forces humaines sans emploi avec des capitaux en quête d'une rémunération plus élevée ?

A prendre l'expansion des Puissances européennes dans ces trente dernières années, elle présente cette particularité d'avoir presque exclusivement porté sur des contrées habitées par des populations indigènes, qui se trouvent à des distances plus ou moins éloignées de notre civilisation occidentale. Et alors s'est posé un problème dont, pendant deux siècles, on ne s'était pas préoccupé, qui est peut-être la plus sociale des questions que la colonisation soulève : quelle doit être dans les colonies proprement dites, c'est-à-dire soumises d'une manière exclusive à leur souveraineté, la conduite des Puissances colonisatrices à l'égard de ces populations indigènes avec qui elles entrent en contact ?

Telles sont les principales questions que comprend l'étude du côté moral et social de la colonisation. Convenait-il de les inscrire indistinctement au programme du Congrès, votre bureau ne l'a pas pensé. Il lui a semblé qu'à vouloir embrasser des problèmes aussi nombreux et aussi divers, on risquait de ne les examiner que d'une manière insuffisante et artificielle, et que les travaux du Congrès ne pouvaient que gagner en intérêt et en autorité à être concentrés sur une matière limitée, mais qui pourrait ainsi être traitée à fond, étudiée dans tous ses aspects. Or, parmi ces problèmes qui rentrent dans la sociologie coloniale, il en est un qui, par son actualité, par les difficultés qu'il soulève, l'urgence des solutions qu'il réclame, se plaçait en quelque sorte au premier rang : c'est celui des devoirs que l'expansion coloniale impose, dans les colonies proprement dites, aux Puissances colonisatrices à l'égard des populations indigènes.

Il ne faut pas oublier que le Congrès dont vous avez à fixer les travaux est un Congrès international ; qu'il s'agit de dégager d'un échange de vues comme un ensemble de directions destinées à guider, non pas telle ou telle Puissance, mais bien toutes les Puissances qui ont cru devoir donner à leur développement la forme de l'expansion coloniale. Or, s'il est un problème qui soit international par essence, c'est bien celui de la condition des populations indigènes. Il ne l'est pas seulement par les circonstances dans lesquelles il se présente, il l'est aussi par certaines manifestations auxquelles il a déjà donné lieu. Il me suffira de vous rappeler ces déclarations si curieuses d'un document international par nature, l'acte africain de Berlin de 1885 : cet aveu du préambule que les Puissances se sont préoccupées « des moyens d'accroître le bien-être moral et matériel des po- « pulations indigènes » ; cet engagement pris par les Puissances dans l'article 6 de veiller « à la conservation des populations indigènes et à l'amélioration de « leurs conditions morales et matérielles d'existence ». Démonstrations significatives et qui, malgré le démenti que certains faits ont paru leur donner, n'en ont pas moins, au point de vue de l'histoire morale de la colonisation, une portée considérable. Elles sont la condamnation de cette politique de destruction et d'asservissement qui a été, pendant des siècles, la politique suivie par les peuples colonisateurs à l'égard des natifs de leurs colonies. Elles sont l'aveu que, pour être d'une civilisation plus ou moins attardée, ces populations indigènes

n'en sont pas pour cela en dehors du domaine du droit, et que, de la part des Puissances colonisatrices, c'est seulement par un juste sentiment et une exacte observation des devoirs envers les races inférieures, que peuvent se justifier ces faits de conquête brutale qui sont le plus souvent l'acte initial des entreprises coloniales.

D'autre part, il n'est pas de question qui s'harmonise mieux avec le cadre dans lequel elle sera traitée, avec ce merveilleux décor de progrès matériels que promet d'être notre Exposition universelle de 1900. Il n'en est peut-être pas en effet qui fasse apparaître d'une façon plus nette la connexité qui existe entre les intérêts matériels et l'amélioration morale des individus. Ces colonies où les Puissances colonisatrices se trouvent en contact avec des populations indigènes, ce sont des colonies situées la plupart dans la zone intertropicale, c'est-à-dire des colonies dont normalement l'exploitation ne peut pas se faire au moyen de travailleurs européens. C'est donc à la population indigène que les capitaux européens devront s'adresser pour trouver les bras dont ils ont besoin. Toute considération philanthropique mise de côté, à ne se placer que sur le seul terrain utilitaire, le souci de leur intérêt doit conduire les métropoles à conserver les populations indigènes, à améliorer leurs conditions morales et matérielles d'existence, et par suite leur capacité de travail ; car elles sont un des facteurs essentiels de la mise en valeur et de la prospérité de la colonie.

Enfin, — et c'est là une considération dont il y avait lieu de tenir compte, — le problème de la politique à suivre à l'égard des indigènes a ce double mérite d'être suffisamment ample pour alimenter les séances d'un Congrès, et suffisamment varié pour en diversifier les travaux. Sous quelque aspect qu'on l'envisage, qu'on se place dans l'ordre politique, juridique, matériel ou moral, ce sont les questions les plus délicates qui se posent. Dans l'ordre politique, convient-il de se servir, pour l'administration des indigènes, des organismes administratifs qui existaient avant que la métropole établit son autorité, dans quelle mesure et dans quelles conditions ? Comment, d'autre part, maintenir l'équilibre entre l'élément indigène et l'élément colon, comment empêcher que le premier ne devienne matière à exploitation de la part du second, comment, en un mot, donner à la population indigène les moyens de défendre ses droits et de faire valoir ses doléances auprès des autorités locales ?

Les questions ne sont pas moins importantes dans l'ordre juridique. Faut-il orienter dans le sens de l'assimilation juridique le régime de ces populations ? N'est-il pas au contraire d'une politique prudente, d'une psychologie sociale avisée, après avoir enlevé aux populations indigènes leur indépendance politique, de leur laisser en matière civile tout au moins la jouissance de leurs législations et de leurs coutumes ? Il ne faut pas perdre de vue que les législations locales, en présence desquelles les peuples colonisateurs se trouvent, sont en général des législations coutumières, c'est-à-dire précisément des législations auxquelles les individus sont d'autant plus attachés qu'elles ont une origine traditionnelle, qu'elle font corps avec le développement social de la race, qu'elles sont le produit spontané de ses mœurs et de son instinct juridique. Politique d'indifférence, dira-t-on, que cette politique qui consiste à laisser les natifs sous l'empire de leurs coutumes ! Rien de moins fondé qu'un pareil reproche. Il y a dans ces législations indigènes des institutions qui sont en un désaccord tellement choquant avec nos idées de justice et de respect de la personnalité humaine, qu'il n'est pas possible à une Puissance colonisatrice d'en tolérer le maintien. Et c'est ainsi que, par ce travail de réforme partielle, nous revenons au côté moral de la colonisation, à cette action civilisatrice des races supérieures à l'égard des races infé-

rieures, qui est, tout autant que la mise en valeur des richesses du sol, de l'essence de toute colonisation.

Admît-on comme principe directeur le maintien en matière civile des coutumes indigènes, qu'on n'est pas encore au bout des difficultés. Convient-il de conserver, en même temps que la législation, les juridictions indigènes qui fonctionnaient dans le pays avant que la Puissance colonisatrice y établit son autorité, sauf à cette dernière à introduire les réformes et les modifications de détail nécessaires pour en améliorer le fonctionnement ? Ne peut-il pas paraître préférable que la métropole prenne directement en mains l'administration de la justice ? Mais alors, comment adapter ces tribunaux d'origine et de création métropolitaines au milieu dans lequel ils doivent fonctionner, comment surtout mettre le juge européen en contact direct tout à la fois avec la législation qu'il s'agit d'appliquer et avec les justiciables auxquels il s'agit d'en faire application ? Comment empêcher, en un mot, qu'entre le juge européen et la population indigène ne viennent s'interposer de ces intermédiaires choisis on ne sait comment et dont l'intervention est d'autant plus fâcheuse, que c'est en somme la justice organisée par la métropole qui se trouve endosser la responsabilité des abus qu'ils peuvent commettre ?

Les questions ne sont ni moins nombreuses ni moins intéressantes, lorsqu'on se demande quel doit être, au point de vue de la législation répressive, le régime des populations indigènes. Il est incontestable que la condition essentielle de la prospérité d'une colonie, c'est que l'ordre y règne d'une manière absolue. Ce n'est qu'autant qu'ils trouvent dans ces terres lointaines une sécurité complète que les colons européens consentent à s'y établir, que des capitaux européens consentent à s'y engager. Comment réaliser cette sécurité des personnes et des biens ? Faut-il chercher exclusivement dans l'intimidation et dans l'emploi de la force le moyen d'assurer l'ordre de la part des populations indigènes ? On peut concevoir un système — et je m'abstiens à dessein de toute allusion pratique — qui investit les administrateurs des pouvoirs les plus étendus, les transforme en autant de despotes créant des peines, les infligeant directement à leurs administrés, sans se soucier autrement de ne les faire porter que sur les véritables coupables. De pareils procédés ne risquent-ils pas d'aller contre leur but ? N'est-il pas à craindre qu'un pareil arbitraire dans la répression n'éveille chez les indigènes des ressentiments dont les colons européens seront à l'occasion les malheureuses victimes ?

Il semble que la première préoccupation d'une métropole devrait être, sinon d'étendre purement et simplement à ses sujets indigènes sa législation répressive, tout au moins d'établir à leur usage une législation spéciale, tenant compte dans l'incrimination et dans les pénalités des mœurs et des institutions sociales, présentant cet avantage de faire connaître d'une manière très nette aux indigènes quels sont les actes dont ils doivent s'abstenir, quel sera le châtiment encouru dans le cas où ils viendraient à les commettre. N'est-ce pas ce même souci de prévenir et d'écarter tout arbitraire qu'il convient de transporter dans l'organisation des juridictions répressives, chargées de réprimer les infractions commises par les délinquants indigènes ? Si les races inférieures ont le respect de la force, elles ont aussi, développé parfois beaucoup plus qu'on ne le croit, le sentiment de la justice. Etre ferme, mais juste, telle est la pensée constante dont toute métropole devrait s'inspirer dans ses relations avec les natifs de ses colonies. Et c'est dans cet esprit de justice que doit être résolue une des questions les plus délicates que soulève la présence d'un élément indigène, parce qu'on y trouve aux prises les intérêts contraires du natif et du colon : la question de savoir com-

ment concilier le respect de la propriété indigène avec les besoins et les nécessités de la colonisation.

Protéger ses sujets indigènes contre toute oppression, assurer le respect de leurs droits de propriété, leur donner les garanties d'une bonne législation et d'une bonne justice, ce ne sont pas là les seuls devoirs que l'expansion coloniale impose à une métropole. La condition des populations indigènes est susceptible de se présenter sous deux aspects nouveaux, l'un matériel, l'autre moral. Il est même à noter que c'est à ce double point de vue que la conférence africaine de Berlin s'en est occupée ; c'est en se plaçant sur le double terrain de la condition morale et de la condition matérielle, qu'elle a cru devoir affirmer l'existence d'obligations incombant aux Puissances colonisatrices. La diplomatie a donc en quelque sorte tracé sa voie à la sociologie coloniale. Et celle-ci, à son tour, peut espérer, grâce au précédent de 1885, voir la diplomatie recueillir certaines de ses conclusions, pour leur donner une consécration officielle et les faire passer dans la pratique. Perspective bien faite, on en conviendra, pour provoquer l'attention et pour encourager le zèle d'un Congrès international.

Parmi les questions que soulève la condition matérielle et morale des populations indigènes, il en est une que je ne fais que citer pour mémoire : c'est celle des mesures à prendre pour faire disparaître ce qui peut rester de cet odieux trafic qui est la traite des esclaves. Elle fait l'objet d'un Congrès spécial. Cette question mise de côté, il n'en subsiste pas moins de nombreux et très intéressants sujets d'études. Dans notre conception moderne de la colonisation, une métropole ne peut pas se considérer comme étant en règle avec sa conscience par cela seul qu'elle s'est abstenue à l'égard des populations indigènes de ces faits de destruction systématique, de gaspillage de vies et de forces humaines, dont, par malheur, l'histoire coloniale nous offre de si douloureux exemples. Il lui faut se préoccuper de conserver ces populations sur lesquelles s'est étendue son autorité, empêcher tout ce qui est de nature à diminuer leur force physique, à amener l'étiolement progressif de la race. Il lui faut aussi développer chez ces peuples imprévoyants et inexpérimentés le goût du travail, les habitudes d'hygiène et d'épargne, qui ne peuvent qu'augmenter leur bien-être et, par suite, multiplier leurs chances vitales. Comment et par quelles mesures assurer la conservation des populations indigènes, empêcher leur dégénérescence physique, améliorer leurs conditions matérielles d'existence ?

Comment, d'autre part, réaliser sur ces races d'une culture plus ou moins inférieure cette action éducatrice qui rentre parmi les données morales de la colonisation ? S'il ne peut pas y avoir de désaccord sur le principe, on peut par contre se diviser sur son application, lorsqu'il s'agit de déterminer les moyens propres à élever le niveau moral et intellectuel de ces populations. A quelles influences convient-il d'avoir recours ? Quelles tendances faut-il imprimer à l'enseignement donné aux indigènes ? D'après quelles méthodes le faut-il concevoir, de quel esprit le faut-il animer ? Toutes questions dont il est à peine besoin de souligner l'importance. Elles ne sont pas seulement d'ordre moral. Elles ont une portée politique considérable, à raison de l'influence que la manière dont elles sont résolues peut avoir sur l'affermissement de l'autorité de la métropole dans la colonie. Créer entre le peuple colonisateur et ses sujets indigènes un courant de sympathie morale, substituer à une domination imposée et maintenue par la force une tutelle politique qu'on accepte parce qu'on la sent basée sur la justice, parce qu'on a la conscience des avantages qu'elle procure et des services qu'elle rend, n'est-ce pas asseoir sur des bases indestructibles l'autorité de la métropole, assurer de la manière la plus efficace l'ordre et la sécurité dans la colonie, et

contribuer encore, par une voie indirecte mais qui n'en est pas moins certaine, à sa richesse et à sa prospérité.

Par ce rapide tableau, vous avez pu juger de l'intérêt que présente l'étude des rapports entre Puissances colonisatrices et populations indigènes. Joignez à cette considération cette autre qui a sa valeur, que, jusqu'à présent, le problème n'a été examiné dans toute son ampleur par aucun Congrès colonial ; qu'en 1889, à Paris, on ne l'a envisagé que dans un de ses éléments, l'instruction des indigènes ; qu'en 1897, à Bruxelles, on n'y a fait que quelques allusions incidentes. Et vous comprendrez les raisons qui ont décidé votre bureau à vous proposer d'en faire l'objet du Congrès dont vous êtes chargés d'arrêter l'organisation. Afin de bien marquer l'esprit qui a inspiré les promoteurs du Congrès, nous vous demandons de prendre comme thème général : *des devoirs que l'expansion coloniale impose aux Puissances colonisatrices, dans les colonies proprement dites, à l'égard des populations indigènes.* Le programme pourrait être établi dans les termes et sur les bases que voici :

Des devoirs que l'expansion coloniale impose aux Puissances colonisatrices, dans les colonies proprement dites, à l'égard des populations indigènes.

I

Condition politique des indigènes. Dans quelle mesure et dans quelles conditions y a-t-il lieu de maintenir les organismes administratifs indigènes ? Comment et par quels moyens peut-on mettre la population indigène à même de défendre ses droits et de faire valoir ses doléances auprès des autorités locales ?

II

Condition juridique des indigènes. Condition des populations indigènes au point de vue de la législation civile et criminelle et de la distribution de la justice. Respect de la propriété indigène et moyens de concilier ce respect avec les besoins de la colonisation.

III

Condition morale des indigènes. Moyens auxquels il convient d'avoir recours pour élever leur niveau intellectuel et moral.

IV

Condition matérielle des indigènes. Mesures propres à assurer la conservation de la race, à prévenir sa dégénérescence physique, à améliorer ses conditions d'existence.

Nul doute que l'intérêt, que l'importance de ces questions ne vaille au Congrès de Sociologie coloniale des adhésions nombreuses. Quoi que puissent en penser certains sceptiques, ces idées de justice et d'humanité à l'égard des races indigènes sont au cœur de nombre de personnes que les questions de colonisation passionnent. Notre Congrès aura donc l'avantage de venir à son heure, de répondre à un état d'esprit, de fournir à des sentiments qui ne demandent qu'à se manifester l'occasion de s'affirmer au grand jour. Alors même que ses travaux n'aboutiraient pas à des conclusions fermes, il ne pourra manquer de s'en dégager comme des directions dont l'influence se fera sentir sur la pratique coloniale. Et ce sera un grand honneur pour notre pays, après avoir semé il y a un siècle ces idées de liberté qui ont si puissamment agi sur l'évolution politique de nos sociétés occidentales, que de proclamer, à l'aube du siècle nouveau, sur le terrain colonial, ces idées de justice et d'humanité qui seront pour les races indigènes le point de départ d'une ère de prospérité matérielle et de progrès moral. »

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(JUIN ET JUILLET 1899)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. — ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. — QUESTIONS POLITIQUES

Note relative à la démission des ministres (*J. O.*, 13 juin, p. 3976).

Démission du ministère Ch. Dupuy.

Décrets du 22 juin 1899 nommant: le *ministre* de l'intérieur et des cultes, — le président du Conseil, — le Garde des Sceaux, ministre de la justice, — les ministres des affaires étrangères, — des finances, — de la guerre, — de la marine, — de l'instruction publique, — des beaux-arts, — des travaux publics, — du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, — de l'agriculture — et des colonies (*J. O.*, 23 juin, p. 4189).

Décrets de constitution du ministère Waldeck-Rousseau.

Décret du 24 juin 1899 nommant le *sous-secrétaire d'Etat* des postes et des télégraphes (*J. O.*, 25 juin. p. 4225).

RELATIONS INTERNATIONALES

Décret du 15 juin 1899 modifiant le décret du 15 avril 1897 relatif aux provenances des pays contaminés de peste et le décret du 4 janvier 1896 portant règlement de *police sanitaire maritime* (*J. O.*, 27 juin, p, 4257).

Les articles du décret du 4 janvier 1896 modifiés, sont les articles 56, 57, 59 et 60. Cpr. règlement sanitaire général annexé à la convention sanitaire de Venise du 19 mars 1897 (Chap. II, titre IV).

Réception par le président de la République de Mgr Lorenzelli en qualité de nonce apostolique et allocutions prononcées à cette occasion (*J. O.*, 22 juillet, p. 4953).

Angleterre. — Loi du 5 juin 1899, portant approbation de la *déclaration* signée à Londres le 21 mars 1899, additionnelle à la convention franco-anglaise du 14 juin 1898 (*J. O.*, 8 juin, p. 3853).

— Loi du 5 juin 1899, portant approbation de la convention signée à Paris, le 14 juin 1898, pour la *délimitation des possessions françaises* de la Côte d'Ivoire, du Soudan et du Dahomey, et des colonies britanniques de la Côte d'Or et de Lagos, et des autres possessions britanniques à l'ouest du Niger, ainsi que pour la délimitation des possessions françaises et britanniques et des sphères d'influence des deux pays à l'est du Niger (*J. O.*, 8 juin, p. 3854).

— Décret du 27 juin 1899, portant promulgation de la convention du 14 juin 1898 et de la déclaration additionnelle du 21 mars 1899 (*J. O.*, 30 juin, p. 4316).

— Texte de la *déclaration* du 21 mars 1899 (*J. O.*, 1er juillet, p. 4348).

Chacune des deux puissances contractantes s'engage à n'acquérir ni territoire, ni influence politique dans les sphères de l'autre telles qu'elles sont délimitées dans l'art. 4 du protocole. — A l'intérieur des limites tracées sur la carte n° 2, les citoyens français et protégés français, les sujets britanniques et protégés britanniques, pour leurs personnes comme pour leurs biens, les marchandises et produits naturels ou manufacturés de la France et de la Grande-Bretagne, de leurs colonies, possessions et protectorats respectifs jouiront pendant trente années du même traitement pour tout ce qui concerne la navigation fluviale, le commerce, le régime douanier et fiscal et les taxes de toute nature.

Le gouvernement de Sa Majesté britannique s'engage à céder à bail au gouvernement de la République française deux terrains à choisir, à la suite d'un accord, l'un sur la rive droite du Niger, l'autre sur l'une de ses embouchures, et d'une étendue fixée par le protocole. Le modèle du bail est annexé au protocole.

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 20 juillet 1899 sur la *responsabilité civile* des membres de l'enseignement public (*J. O.*, 23 juillet, p. 5019).

La responsabilité civile de l'Etat est substituée à celle des membres de l'enseignement public. L'action en responsabilité contre l'Etat, dans le cas prévu par la présente loi, doit être portée devant le tribunal civil ou le juge de paix du lieu où le dommage aura été causé et dirigée contre le préfet du département.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. — NAVIGATION

Décret du 1er avril 1899, portant règlement relatif : 1° à *l'immatriculation et au jaugeage des bateaux* ; 2° à la statistique de la navigation intérieure (*J. O.*, 9 juin, p. 3385).

Aucun bateau ne peut naviguer s'il n'est muni d'un certificat constatant qu'il a été immatriculé et jaugé dans les formes déterminées par le décret.

Tout conducteur de bateau ou train devra, à chaque voyage, être porteur d'une déclaration qui indiquera le poids et la nature des marchandises qu'il transporte, les opérations de chargement et de déchargement effectuées en route, ainsi que le point de départ et le lieu de destination. Cette déclaration doit être remise au bureau du lieu d'arrivée pour servir de base aux relevés statistiques.

Voir la convention relative à l'immatriculation et au jaugeage des bateaux de navigation intérieure passée le 4 février 1898 entre la France, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

PROCÉDURE CIVILE. — ORGANISATION JUDICIAIRE. — AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Décret du 1er juin 1899, relatif aux *indemnités de déplacements* accordées aux magistrats (*J. O.*, 3 juin, p. 3750).

Les déplacements prévus sont ceux des substituts ou juges suppléants délégués pour remplir les fonctions du ministère public ou de juge dans une autre tribunal que celui de leur résidence. Voir lois du 30 août 1883 et du 19 avril 1898.

Rapport adressé au president de la République par le Garde des Sceaux, ministre de la justice sur l'*administration de la justice civile et commerciale* en France et en Algérie pendant l'année 1896 (*J. O.*, 29 juillet, p. 5123).

La Cour de cassation a été saisie de 3.115 pourvois dont 2.176 en matière électorale, 309 en matière coloniale. Elle a eu à examiner 4.126 causes, dont 1.011 restées sans solution au 31 décembre 1895 ; 1 059 affaires restaient à juger à la fin de 1896.

12 258 appels nouveaux ont été inscrits au rôle des Cours d'appel. 9.338 restaient à juger à la fin de l'année. 68 p 100 des jugements ont été confirmés en matière civile, 70 p. 100 en matière commerciale.

Les tribunaux civils de 1re instance ont eu à juger 179.581 affaires ; le reliquat de fin d'année s'est élevé à 35.435, en augmentation sur l'année 1895 ; les présidents ont rendu 331.983 ordonnances. Il y eu 8.774 demandes de divorce et 374 demandes de conversion de séparation de corps en divorce, 85 p. 100 des demandes ont été admises. Le nombre des ventes judiciaires d'immeubles continue à diminuer ; il y en a eu 12 996 à la barre et 11.516 devant notaires. Le montant moyen des frais a été de 4 fr. 62 p. 100 fr. ; au-dessous de 500 fr. les frais sont de 106 fr. 53 p. 100. Le nombre des ordres a été de 9.526.

Les juges de paix ont été saisis de 28.645 affaires en vertu des articles 48 et suivants du Code de procédure civile et de 327.589 affaires rentrant dans leurs attributions judiciaires.

Il y a eu, en 1896, 200.919 affaires commerciales, 12.201 faillites et 4.829 liquidations avec un excédent de passif de 97 millions pour les liquidations et de 181 millions pour les faillites, 4.953 sociétés commerciales ont été constituées, 2.326 ont été dissoutes.

Les Conseils de prud'hommes ont été saisis de 51.683 affaires en bureau particulier et 157.54 en bureau général ; le nombre des appels s'est élevé à 824, avec 459 infirmations.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Circulaire du ministre de la justice relative à l'application de la loi du 16 avril 1897 concernant la répression de la fraude dans le *commerce du beurre* et la fabrication de la margarine (*J. O.*, 12 juin, p. 3954).

AGRICULTURE. — DROIT RURAL. — LÉGISLATION FORESTIÈRE.

Arrêté du ministre de l'agriculture, en date du 1er juin 1899, organisant un

service de *Secrétariat des inspecteurs généraux* de l'agriculture et des études techniques (*J. O.*, 23 juin, p. 4192).

Ce service a dans ses attributions l'examen des affaires techniques ressortissant à la direction de l'agriculture et la préparation de celles renvoyées, pour avis, au Conseil des inspecteurs généraux de l'agriculture. Ce service placé sous les ordres immédiats du directeur de l'agriculture est composé d'agents nommés par le ministre et choisis parmi les professeurs départementaux et spéciaux d'agriculture ou les professeurs des Ecoles pratiques d'agriculture.

Décret du 8 juin 1899 portant modifications au décret du 3 novembre 1899 relatif aux *mélasses* destinées aux usages agricoles (*J. O.*, 17 juin, p. 4057).

Loi du 30 juin 1899 concernant les *accidents causés dans les exploitations agricoles* par l'emploi de machines mues par des moteurs inanimés (*J. O.*, 1er juillet, p. 4344).

Voir *Assistance publique et institutions de prévoyance.*

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 1er juin 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant la composition de la *Commission permanente du Conseil supérieur* des colonies (*J. O.*, 6 juin, p. 3818).

Les délégués élus des colonies en sont désormais membres de droit.

Décret du 2 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant organisation du personnel des *travaux publics* des colonies autres que l'Indo-Chine, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion (*J. O.*, 5 juin, p. 3794).

Dispositions relatives à la composition et au recrutement du personnel, aux soldes, indemnités et primes, aux agents en service détaché, à l'avancement et aux mesures disciplinaires.

Il ne s'agit que du personnel qui n'est pas organisé militairement, le décret du 20 avril 1899 ayant déjà réglementé l'emploi des officiers du génie dans les travaux publics des colonies.

Les bases sur lesquelles est établi le décret sont analogues à celles qui ont été admises dans les colonies anglaises et dans les Indes néerlandaises.

Décret du 3 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, fixant les règles à suivre pour la constitution, la conservation et l'emploi des *approvisionnements de réserve* pour les colonies (*J. O.*, 14 juin, p. 4000).

Le matériel des services militaires dépendant du ministère des colonies se divise en deux catégories : 1° Matériel du service courant ; 2° Réserve de guerre.

Lorsque le ministre des colonies a fixé la composition de cette dernière, aucune modification ne peut plus y être apportée que sur son ordre exprès.

Les précautions les plus minutieuses sont prises pour que les approvisionnements soient suffisants afin de parer à une mobilisation inopinée.

Rapport au ministre des colonies, en date du 23 juin 1899, au nom de la Commission des *budgets locaux*, par M. Piquié, inspecteur général des colonies (*J. O.*, 28 juillet, p. 5101).

La Commission propose de faire supporter désormais aux colonies toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie. Toutefois des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat, et d'un autre côté des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées.

Le rapport examine la portée de la réforme au point de vue financier dans chaque colonie. Il trace les voies d'exécution et indique par quels moyens on fera rentrer dans la législation le principe de toute la réforme, à savoir : que les colonies doivent se suffire à elles-mêmes.

Décret du 28 juin 1899 modifiant l'art. 1er du décret du 29 août 1890, sur le recrutement du personnel des *agents du commissariat colonial* (*J. O.*, 12 juillet, p. 4671).

Décret du 20 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le décret du 31 mars 1897 sur la *police sanitaire maritime* dans les colonies et pays de protectorat (*J. O.*, 22 juillet, p. 4960).

Modification des art. 7, 54, 55, 56, 57, 58, 59 et 73, conformément aux règles adoptées dans la Convention sanitaire de Venise du 19 mars 1897 (chapitre II, titre IV et titre VII).

Afrique Continentale. — DÉCRET du 6 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant réglementation sur la recherche et l'exploitation

des mines dans les colonies et pays de protectorat de l'Afrique continentale autres que l'Algérie et la Tunisie (*J. O.*, 22 juillet, p. 5129).

Le décret distingue suivant qu'il s'agit des régions ouvertes ou non ouvertes à l'exploitation. Dans les premières les droits des indigènes sont réservés. Dans les régions neuves mal définies dites « régions d'explorations » le décret réserve aux explorateurs, dans la forme la plus simple et la plus rapide, le bénéfice de leurs découvertes.

Algérie. — Décret du 15 juin 1899, portant réglementation des *taxes des loyers des prestations et des chiens*, perçues au profit des communes de l'Agérie (*J. O.*, 18 juin, p. 4090).

Décret du 29 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre de l'intérieur, rendant applicable à l'Algérie le décret du 3 juin 1899 relatif aux récompenses honorifiques décernées à l'occasion des *traits de courage et de dévouement* (*J. O.*, 7 juillet, p. 4531).

Loi du 8 juillet 1899 prorogeant le *privilège de la Banque d'Algérie* (*J. O.*, 11 juillet, p. 3595).

Prorogation jusqu'au 31 octobre 1900.

Décret du 8 juillet 1899 déclarant exécutoires en Algérie la loi du 7 août 1850 et l'article 27 de la loi du 22 janvier 1851 concernant le *timbre et l'enregistrement* des actes de la juridiction des prud'hommes (*J. O.*, 15-16 juillet, p. 4804).

Guadeloupe. — Décret du 6 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant une délibération du Conseil général de la Guadeloupe soumettant à la *patente* les armateurs au long cours (*J. O.*, 20 juillet, p. 4891).

Madagascar. — Rapport d'ensemble du général Galliéni sur la *situation générale à Madagascar* (suite) (*J. O.*, 1er juin, p. 3696 ; 2 juin, p. 3720 ; 3 juin, p. 3755).

Renseignements sur l'industrie minière, l'industrie forestière, la fabrication de l'alcool, sur les mesures prises pour développer la colonisation industrielle à l'école professionnelle, sur les conditions du développement de la colonisation de certaines régions, sur le service des domaines, le régime de la propriété foncière avant et après la conquête, le domaine privé de la colonie, le domaine municipal, le domaine public, la régularisation des baux emphytéotique consentis par le gouvernement hovas sur l'immatriculation, le service du timbre, le service topographique, sur la question des indemnités à l'occasion de la conquête, sur la participation de la colonie à l'Exposition de 1900, sur la situation financière (impôts, dépenses, budgets municipaux, budget extraordinaire, budgets spéciaux).

Les conclusions de ce rapport sont relatives à la situation politique, au personnel administratif, à l'avenir économique, à l'enseignement, aux travaux publics, aux finances et aux impôts.

Décret du 13 avril 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant les *pénalités* prévues à un arrêté du gouverneur général de Madagascar, relatif aux *impôts indigènes* à percevoir en Imérina (*J. O.*, 8 juin, p. 3867).

Le décret du 28 décembre 1895 rendant applicable le Code pénal à Madagascar autorise le gouverneur, pour assurer le respect de ses arrêtés réglementaires, à prévoir des pénalités qui, lorsqu'elles sont supérieures à celles de simple police, doivent être approuvées par décret dans les délais légaux.

Décret du 22 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant les *pénalités* prévues à l'arrêté du gouverneur général de Madagascar, en date du 31 décembre 1898, qui fixe l'impôt des patentes (*J. O.*, 2 juillet, p. 4383).

Décret du 10 juin 1899, portant création d'une *direction des travaux publics* à Madagascar et au Sénégal (*J. O.*, 15 juin, p. 4019).

Océanie. — Décret du 7 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant approbation d'une délibération du conseil général des établissements français de l'Océanie instituant un *impôt de routes* (*J. O.*, 20 juillet, p. 4891).

Cet impôt, dû par tous les habitants âgés de dix-huit à soixante ans, remplace les prestations rurales autrefois fournies en nature.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 2 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre des affaires étran-

gères, modifiant le décret du 20 décembre 1890, sur *la comptabilité des chancelleries* diplomatiques et consulaires (*J. O.*, 7 juin, p. 3833).

Réduction de 30 à 15 jours de vue le délai de paiement des traites tirées par les agents du ministère des affaires étrangères pour le compte des divers départements ministériels. Modification du § 4 de l'article 64 du décret du 10 décembre 1890.

Décret du 3 juin 1899 portant création d'une médaille de bronze pour récompenser les *actes de courage et de dévouement* (*J. O.*, 17 juin, p. 4057).

La médaille en bronze prend rang entre la mention honorable et la médaille d'argent de 2e classe.

Décret du 9 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre du commerce instituant des *médailles d'honneur* en faveur des contremaîtres et employés aux travaux de l'Exposition (*J. O.*, 11 juin, p. 3938).

Loi du 29 juin 1899 modifiant les articles 61 et 63 de la loi du 10 août 1871 sur les *Conseils généraux* (*J. O.*, 2 juillet, p. 4379).

« *Art. 61.* — Si un conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisan- pour l'acquittement des dépenses énoncées aux numéros 1, 2, 3 et 4 de l'article 60, à l'article 2 de la loi du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires, à l'article 38 de la loi du 21 juillet 1881 sur la police sanitaire des animaux, à l'article 25 de la loi de finances du 8 août 1885 relatif à l'inspection des écoles maternelles, aux articles 3 et 23 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses de l'instruction primaire, — ou qui seraient déclarées obligatoires pour le département par des lois spéciales, ou enfin pour l'acquittement des dettes exigibles, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Bulletin des lois*.

« Il est pourvu au payement des dépenses inscrites d'office au moyen de prélèvements effectués, soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour dépenses imprévues, et, à défaut, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes, et établie par le décret d'inscription d'office si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder ce minimum.

« Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget, et les allocations qui y sont portées par le conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par le décret qui règle le budget, sauf le cas prévu au paragraphe 2 du présent article.

« *Art. 63.* — Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant et provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget supplémentaire de l'exercice courant, sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent.

« Le budget supplémentaire est voté par le conseil général dans sa première session ordinaire et définitivement réglé par décret.

« Le conseil général peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues ».

Loi du 8 juillet 1899 modifiant l'article 71 de la loi du 10 août 1871 sur les *Conseils généraux* (*J. O.*, 13 juillet, p. 4683).

Art. 71. — La commission départementale élit son président et son secrétaire.

Elle siège à la préfecture et prend, sous l'approbation du conseil général et avec le concours du préfet, toutes les mesures nécessaires pour assurer son service.

Loi du 8 juillet 1899 portant répartition du *fonds de subvention* alloué aux départements pour l'exercice 1900 (*J. O.*, 13 juillet, p. 4689).

Maximum 244.700 (Haute-Savoie). Minimum 3.200 (Meurthe-et-Moselle). Etat général : 3.695.000.

Décret du 12 juillet 1899 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de l'article 59 de la loi de finances du 13 avril 1898 déterminant le mode d'emploi du crédit ouvert au budget du ministère de l'intérieur, sous le titre : « Subvention aux communes pour les *sapeurs-pompiers* et le matériel d'incendie (*J. O.*, 13 juillet, p. 4690).

Dispositions sur les pensions des sapeurs-pompiers, victimes d'un accident de service, les secours pour frais funéraires, pour soins médicaux et interruption de travail par suite d'accident en service, les secours annuels renouvelables aux sapeurs-pompiers ayant au moins vingt-cinq ans de services et soixante-cinq ans d'âge.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. — RÉGIME DOUANIER

RÉGIME MONÉTAIRE

Décret du 31 mai 1899, fixant les prix du *coton azotique* pour la consommation intérieure (*J. O.*, 9 juin, p. 3885).

Décret du 31 mai 1899, précédé d'un rapport du ministre des finances, relatif aux traitements fixes attribués aux *trésoreries générales* (*J. O.*, 11 juin, p. 3937).

Il y aura 5 trésoriers à 18.000 fr., 22 à 16.000 fr., 20 à 14.000 fr., 40 à 12.000 fr. Ces 40 trésoreries formaient auparavant une 4e et 5e classes.

Décret du 2 juin 1899, fixant pour l'exercice 1899, le maximum de la *rente viagère* à laquelle les cantonniers de l'Etat peuvent avoir droit (*J. O.*, 15 juin, p. 4015).

Les deux tiers du salaire pour l'exercice 1899. Voir article 9 du décret du 22 février 1898.

Décret du 13 juin 1899 relatif à l'*admission temporaire* des clous et griffes de girofle (*J. O.*, 15 juin, p. 4015).

Loi du 29 juin 1899 prorogeant les délais fixés pour l'application de la loi du 29 décembre 1897, relative au *dégrèvement des droits d'octroi* sur les boissons hygiéniques (*J. O.*, 30 juin, p. 4316).

Prorogation jusqu'au 31 décembre 1900.

Comptes des caisses d'épargne abandonnés depuis l'année 1869 publiés en exécution de l'article 4 de la loi du 7 mai 1853 (*J. O.*, 30 juin, p. 1*a* à 178*a*).

Cette publication comprend 15.128 comptes abandonnés dans 358 caisses ; le total est de 675.970 fr. 67, soit une moyenne de 44 fr. 68 par compte. Sur l'ensemble des livrets en circulation au 31 décembre 1869, il a été abandonné 7,1 livrets sur 1.000 et 0 fr. 95 par 1.000 fr. Il y a, sur 1898, augmentation du nombre des comptes (1.454) et diminution des sommes (4.651 fr. 29).

Décret du 1er juillet 1899 fixant la quantité de céréales et de produits divers d'*origine et de provenance tunisiennes* pouvant être admis en franchise à leur entrée en France du 1er juillet 1899 au 30 juin 1899 dans les conditions de la loi du 19 juillet 1890 (*J. O.*, 3 juillet, p. 4443).

Décret du 1er juillet 1899 complétant le tableau A annexé au décret du 7 juillet 1897 relatif aux *sels destinés à l'industrie* (*J. O.*, 6 juillet, p. 4500).

Loi du 10 juillet 1899, prorogeant pour 6 années les *primes allouées à l'industrie des schistes* (*J. O.*, 11 juillet, p. 4616).

La prime allouée ne peut être supérieure à trois francs par hectolitre d'huile brute pendant les deux premières années, 2 fr. pour la 3e et la 4e année, 1 fr. pour la 5e et la 6e.

Loi du 11 juillet 1899 relative aux *contributions directes* et aux taxes y assimilées de l'exercice 1900 (*J. O.*, 13 juillet, p. 4684).

Loi du 22 juillet 1899, portant fixation définitive des taux des *primes d'exportation* des sucres pour la campagne 1898-1899 (*J. O.*, 14 juillet, p. 4723).

Ratification et conversion en loi du décret du 17 août 1898.

Décret du 8 juillet 1899 portant complément au tableau A annexé au décret du 7 juillet 1897 relatif aux industries autorisées à recevoir des *sels neufs en franchise* de la taxe de consommation (*J. O.*, 15-16 juillet, p. 4804).

Décret du 15 juillet 1899 modifiant l'organisation centrale du *ministère des finances* (*J. O.*, 17 juillet, p. 4819).

L'administration centrale des finances comprend : le cabinet du ministre, l'inspection générale des finances, la direction générale de la comptabilité publique et les directions du personnel et du matériel, du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement, du mouvement général des fonds, de la dette inscrite, le service du contentieux et de l'agence judiciaire du Trésor public, le contrôle central du Trésor public.

Le décret fixe les traitements, les règles de recrutement, d'avancement, de discipline ; il règle l'organisation des directions générales des contributions directes, de l'enregistrement, des domaines et du timbre, des douanes, des contributions indirectes, des manufactures de l'Etat et de l'administration des monnaies et médailles.

Décret du 20 juillet 1899 fixant le type des *pièces d'or de 10 francs* (*J. O.*, 27 juillet, p. 5084).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 25 mai 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, réduisant le taux de la masse individuelle des *tirailleurs malgaches* (*J. O.*, 17 juin, p. 4061).

Décret du 1er juin 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant réorganisation de l'administration centrale de l'*établissement des invalides de la marine* (*J. O.*, 4 juin, p. 3775).

Cette administration est placée sous les ordres d'un administrateur. Les règles de l'avancement et de la discipline sont celles de l'administration centrale de la marine.

Il y a trois bureaux. — 1er bureau : Ordonnancement et comptabilité ; — 2e bureau : Prises, bris et naufrages, service des gens de mer et secours ; — 3e bureau : Demi-soldes et gratifications de réforme, allocations diverses sur la caisse de prévoyance entre les marins français contre les risques et accidents de leur profession. La réorganisation du personnel de l'établissement des invalides de la marine a été surtout nécessitée par l'attribution qui lui a été faite de la gestion de la caisse de prévoyance au profit des marins français contre les risques et accidents de leur profession. — Loi du 21 avril 1898, art. 18.

Décret du 5 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant les articles 22, 23 et 24 du décret du 28 septembre 1899 relatif aux *engagements volontaires* et aux rengagements (*J. O.*, 14 juin, p. 3991).

Disposition visant les élèves de l'école du service de santé militaire, les médecins et pharmaciens stagiaires admis directement à l'école d'application du service de santé militaire, les élèves en pharmacie du même service, les élèves militaires des écoles vétérinaires et les aides vétérinaires stagiaires admis directement à l'école d'application de la cavalerie.

Décret du 8 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine donnant le titre de « *lieutenants de vaisseau majors* » aux 150 premiers lieutenants de vaisseau inscrits sur la liste d'ancienneté, et ARRÊTÉ du ministre de la marine du même jour, relatif à l'*embarquement et au service* de ces lieutenants de vaisseau (*J. O.*, 10 juin, p. 3916).

Loi du 15 juin 1899, portant extension de certaines dispositions de la loi du 8 décembre 1897 sur l'*instruction préalable* à la procédure devant les Conseils de guerre (*J. O.*, 16 juin, p. 4029).

Disposition du § 1 de l'art. 2 relative au délai dans lequel l'inculpé doit être interrogé et art. 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13 et 14. Il ne s'agit que des conseils de guerre jugeant en temps de paix et siégeant à terre.

Décret du 15 juin 1899 abrogeant le paragraphe 3 de l'article 7 du décret du 1er juin 1899, relatif à l'organisation de l'*administration centrale des invalides de la marine* (*J. O.*, 16 juin, p. 4035).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 21 juin 1899, relative au droit à la *médaille coloniale* des militaires titulaires de la médaille commémorative de Madagascar (*J. O.*, 22 juin, p. 4166).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 22 juin 1899, relative aux conditions de service à terre imposées aux *capitaines de frégate et aux lieutenants de vaisseau* pour être pourvus d'un commandement ou inscrits au tableau d'avancement (*J. O.*, 23 juin, p. 4192).

Décret du 28 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le tarif no 4 annexé au décret du 20 novembre 1884 qui fixe le montant des indemnités spéciales d'*entrée en campagne* à allouer au personnel du Soudan Français (*J. O.*, 14 juillet, p. 4783).

Décret du 29 juin 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif aux *engagements pour la durée de la guerre* des marins embarqués sur les navires de commerce (*J. O.*, 2 juillet, p. 4382).

Application de l'article 18 de la loi du 2 mai 1899. On facilite l'engagement des marins embarqués sur un navire sujet à réquisition en cas de guerre.

Circulaire du ministre de la marine en date du 3 juillet 1899, portant notification de la loi du 15 juin 1899 qui rend applicables à la procédure devant les juridictions maritimes certaines dispositions de la loi du 8 décembre 1897 sur l'*instruction préalable* (*J. O.*, 3 juillet, p. 4457).

Les prescriptions de la loi du 8 décembre 1897 sont applicables à la procédure devant les tribunaux maritimes, bien que les conseils de guerre soient seuls visés expressément. L'article 167 du Code de justice maritime porte en effet que les règles de procédure adoptées pour les Conseils de guerre doivent être également suivies devant les tribunaux maritimes.

Loi du 4 juillet 1899 accordant une récompense nationale aux Français qui ont fait partie de la *mission Marchand* sur le Haut-Nil (*J. O.*, 6 juillet, p. 4499).

Loi du 8 juillet 1899 accordant une pension de 50 fr. aux tirailleurs de la *mission Marchand* (*J. O.*, 11 juillet, p. 4595).

Décrets du 7 juillet 1899, précédés d'un rapport du ministre de la guerre sur l'organisation du personnel des *chefs de musique* (*J. O.*, 18 juillet, p. 4838).

Quatre classes. Les vacances de chef de musique de 4e classe sont données au concours. Les chefs de musique ont le bénéfice de la loi du 19 mai 1874 sur l'état des officiers. Ils constituent un ordre spécial que le décret organise.

Décret du 8 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à des modifications à la liste des emplois réservés aux *sous-officiers rengagés* (*J. O.*, 13 juillet, p. 4695).

Loi du 11 juillet 1899, unifiant les *pensions proportionnelles* des sous-officiers, caporaux et soldats rengagés et commissionnés (*J. O.*, 14 juillet, p. 4724).

Ces pensions, pour ceux des ayants-droit justifiant de quinze ans de services effectifs, sont liquidées à raison, pour chaque année de services effectifs et pour chaque campagne, d'un vingt-cinquième du minimum de la pension d'ancienneté afférente au grade obtenu depuis deux ans au moins.

Décret du 18 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif aux attributions du *chef d'état-major général* (*J. O.*, 20 juillet, p. 4890).

Ce décret précise l'autorité et la responsabilité du chef d'état-major général de la marine et règle ses rapports avec les autres services du département; il a sous son autorité immédiate tout ce qui touche à la préparation de la guerre navale, fait partie, avec voix délibérative, de tous les conseils et comités du département, fait dresser les tableaux d'avancement, de décorations, d'embarquement et de débarquement des officiers de tous les grades et propose au ministre les officiers désignés pour l'avancement, la décoration, les commandements, les missions, les postes diplomatiques. Il dirige personnellement les services de l'état-major général.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Rapport adressé le 8 mai 1899 au ministre de l'instruction publique sur l'*éducation populaire* en 1898-1899, par M. E. Petit (*J. O.*, 20 juillet, p. 4892).

Renseignements sur les cours d'adultes, les lectures publiques, les bibliothèques, les conférences populaires, les mutualités scolaires, les œuvres postscolaires (associations d'anciens élèves, patronages scolaires), les sociétés d'instruction populaire.

Il y a eu en 1898-1899 : 34.987 cours d'adolescents ou d'adultes professés dans les écoles publiques, et environ 5.000 cours professés dans les Sociétés d'instruction populaire, chambres syndicales, etc. : 116.822 conférences ont été faites avec ou sans projections ; 871 sociétés de mutualité scolaire fonctionnent, englobant 400.000 enfants ; 200 sont à l'approbation ; 150 en formation ; 3.761 associations d'anciennes et d'anciens élèves sont constituées ; 500 sont en formation ; 986 patronages sont ouverts ; 100 sont à la veille d'ouvrir.

L'initiative privée a contribué à la dépense pour près de 1.500.000 fr., les municipalités et les conseils généraux ont versé environ 1.600.000 fr., l'Etat fournit une subvention de 180.000 fr.

Décret du 2 juin 1899 fixant les traitements des *commis d'inspection* académique de la métropole (*J. O.*, 15 juin, p. 4015).

1re classe : 2.400 ; 2e classe : 2 100 ; 3e classe : 1.900.

Rapport adressé au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, par le président du *Conseil des musées nationaux* sur les opérations de l'établissement de la réunion des musées nationaux en 1898 (*J. O.*, 4 juillet, p. 4467).

Décret du 16 juin 1899 portant règlement d'administration publique relatif aux conditions dans lesquelles les *instituteurs* exerçent dans les écoles primaires ou professionnelles annexées à des établissements publics ressortissant à d'autres administrations que celle de l'instruction publique (*J. O.*, 13 juillet, p. 4693).

Réglementation de l'engagement décennal, du classement, de l'avancement et de la retraite.

Décret du 18 juillet 1899, modifiant le recrutement de l'*école française d'Athènes* (*J. O.*, 19 juillet, p. 4856).

L'examen des connaissances et des titres des candidats est confiée à une Commission composée de membres de l'Académie des inscriptions et belles-lettres. Les anciens membres de l'Ecole peuvent être rappelés en Grèce si ce nouveau séjour est jugé avantageux pour la science.

Arrêté du ministre de l'instruction publique du 22 juillet 1899, relatif à l'*agrégation des Facultés de droit* (*J. O.*, 23 juillet, p. 4973).

Modification de l'article 4 de l'arrêté du 23 juillet 1896 dans le concours qui s'ouvrira le 2 octobre 1899 pour l'agrégation des Facultés de droit (Section du droit privé et du droit criminel).

Décret du 24 juillet 1899, portant que le *directeur de chacun des observatoires des départements* fait partie du Conseil de l'Université à laquelle l'établissement qu'il dirige est rattaché (*J. O.*, 30 juillet, p. 5151).

Décrets du 24 juillet 1899, relatifs : 1° Au doctorat en médecine ; 2° Aux examens probatoires pour le grade de pharmacien de 2e classe ; 4° A la licence ès lettres mention langues vivantes; à l'interrogation de langues vivantes à la 1re partie de baccalauréat de l'enseignement classique (*J. O.*, 30 juillet, p. 5151).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 13 juin 1899, portant règlement d'administration publique pour l'élection du *représentant des syndicats médicaux* au Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels (*J. O.*, 15 juin, p. 4013).

Ce représentant est élu par les délégués des syndicats médicaux choisis par les assemblées générales de chacun d'eux. Les femmes mariées doivent être pourvues des autorisations de droit commun. L'élection des délégués peut être attaquée dans les cinq jours devant le juge de paix, soit par les membres du syndicat, soit par le maire. Le vote pour le représentant au Conseil supérieur, a lieu sous enveloppe. L'élection peut être attaquée par tout électeur devant le ministre de l'intérieur dans un délai de dix jours. La décision du ministre ne peut être attaquée devant le Conseil d'Etat que dans un délai de quinze jours à partir de la notification. Faute par le ministre d'avoir statué dans le délai d'un mois, la réclamation est considérée comme rejetée et peut être portée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Décret du 22 juillet 1899 portant approbation des statuts du sydicat général de garantie du bâtiment et des travaux publics pour l'*exécution de la loi du 9 avril 1898* (*J. O.*, 24 juin, p. 4210).

C'est la première application de la loi du 9 avril 1898 en ce qui touche la constitution des syndicats de garantie prévus par cette loi et par le titre II du deuxième décret du 18 février 1899.

Loi du 29 juin 1899 relative à la *résiliation des polices d'assurances* souscrites par les chefs d'entreprises soumis à l'application de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents (*J. O.*, 30 juin, p. 4316).

Pendant une période d'un an à partir du jour de la promulgation de la présente loi, les polices d'assurances-accidents concernant les industries prévues à l'article 1er de la loi du 9 avril 1898 et antérieures à cette loi pourront être dénoncées par l'assureur ou par l'assuré au moyen d'une déclaration au siège social ou chez l'agent local, dont il sera donné récépissé, soit par acte extra-judiciaire. Les polices non dénoncées dans ce délai seront régies par le droit commun.

Loi du 30 juin 1899 concernant les *accidents causés dans les exploitations agricoles* par l'emploi des machines mues par des moteurs inanimés (*J. O.*, 1er juillet, p. 4344).

La loi spécifie que dans l'agriculture, la législation nouvelle sur les accidents n'est applicable que lorsqu'il y a emploi de machines agricoles mues par des moteurs inanimés. La responsabilité pèse sur l'exploitant du moteur.

Décret du 30 juin 1899, relatif à l'exécution des articles 11 et 12 de la loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des *accidents* dont les ouvriers sont victimes dans leur travail (*J. O.*, 1er juillet, p. 4344).

Décret renfermant les modèles des divers actes à dresser en cas d'accident ayant occasionné une incapacité de travail tombant sous l'application de la loi du 9 avril 1898.

Décret du 1er juillet 1899 complétant la nomenclature des industries admises à bénéficier des tolérances prévues par la loi du 2 novembre 1892 en ce qui concerne le *repos hebdomadaire* et la durée du travail (*J. O.*, 6 juillet, 4500).

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 20 juin 1899 relatif à l'institution d'un *comptable d'ordre* pour les

opérations se rattachant à l'exécution des conventions passées avec les compagnies de chemins de fer *(J. O.*, 27 juin, p. 4258).

Décret rendu en exécution de l'article 39 de la loi des finances du 30 mai 1899.

Le comptable d'ordre est chargé de suivre dans ses écritures les opérations relatives : 1° Aux avances en numéraire faites par les six grandes compagnies de chemins de fer pour des travaux exécutés directement par l'État ; 2° Aux travaux exécutés pour le compte de l'État par les Compagnies et avec leurs deniers : *a)* A titre d'avances remboursables en annuités ; *b)* A titre de remboursement de dettes de garantie ; *c)* A titre de contributions fixes ou kilométriques ; *d)* Le cas échéant, à titre d'emploi de fonds versés par le Trésor.

Tableaux présentant les résultats comparatifs de l'exploitation des *chemins de fer français d'intérêt local* et des tramways pendant les années 1898 et 1897 *(J. O.*, 2 juillet, p 4402).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 29 mai 1899, autorisant l'échange entre les Antilles danoises et les Indes britanniques de *colis postaux* avec déclaration de valeur *(J. O.*, 11 juin, p. 3939).

Décret du 10 juin 1899, admettant à *la franchise postale* les correspondances échangées entre la caisse des dépôts et consignations et les ingénieurs en chef des mines et des ponts et chaussées *(J. O.*, 11 juin, 3939).

Décret du 13 juin 1899 fixant la taxe applicable aux *papiers d'affaires* dans les relations entre la France et les colonies ou établissements français *(J. O.*, 17 juin, p. 4058).

Décret du 21 juin 1899 concernant l'expédition de lettres contenant des *valeurs-papiers déclarés*, avec garantie du montant de la déclaration, à destination de l'Inde britannique *(J. O.*, 28 juin, p. 4274).

Décret du 22 juin 1899 supprimant la taxe supplémentaire de change sur les *mandats-poste* émis en Algérie à destination de la France et de ses colonies *(J. O.*, 28 juin. p. 4275).

Loi du 7 juillet 1899 relative à la concession de *boîtes aux lettres particulières (J. O.*, 11 juillet, p. 4596).

QUESTIONS DIVERSES

Rapport, en date du 1er juin 1899, adressé au président de la République par le ministre du commerce sur la situation financière de l'état des travaux de l'*Exposition universelle* de 1900 à la fin de l'année 1898 *(J. O.*, 18 juin, p. 4081).

Renseignements relatifs aux recettes, au personnel, aux travaux (clôtures et palissades, palais des Champs-Elysées, de l'Esplanade des Invalides, du Champs-de-Mars, des berges de la Seine, pont Alexandre III, porte du Cours la Reine, parcs et jardins, travaux de voirie), aux expositions des beaux-arts, des colonies, aux Congrès internationaux, aux services électrique et mécanique, aux concessions, etc.

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé à Gex, le 11 juin 1899, par *M. Monestier*, ministre des travaux publics, à l'occasion de l'inauguration de la ligne de Longeray à Divonne *(J. O.*, 13 juin, p. 3976).

Discours prononcé, le 11 juin 1899, par *M. Viger*, ministre de l'agriculture, à la distribution des récompenses du concours régional agricole de Poitiers *(J. O.*, 13 juin, p. 3977).

Discours prononcé le 18 juin 1899 à la Sorbonne, par *M. Monestier*, ministre des travaux publics, à l'occasion de la distribution des prix à la fédération générale et professionnelle des mécaniciens et chauffeurs des chemins de fer et de l'industrie *(J. O.*, 19 juin, p. 4107).

Discours prononcé par *M. Fallières*, président du Sénat, à l'inauguration du monument élevé à M. Le Royer *(J. O.*, 7 juillet, p. 4535).

Discours prononcé par le *sous-secrétaire d'Etat des postes et télégraphes* à la distribution des prix de la maison d'éducation de la Légion d'honneur d'Ecouen, le 22 juillet 1899 *(J. O.*, 23 juillet, p. 4977).

Discours prononcé à la distribution des récompenses du Salon de 1899, par *M. J.-P. Laurens*, président de la Société des artistes français, et *M. G. Leygues* ministre de l'Instruction publique et des beaux-arts *(J. O.*, 25 juillet, p. 5026).

Discours prononcé le 22 juillet 1899, par *M. G. Lafenestre*, membre de l'Institut, à la distribution des prix de l'école nationale des arts décoratifs *(J. O.*, 28 juillet, p. 5106).

Discours prononcé le 28 juillet, par *M. G. Leygues*, ministre de l'instruction publique, à la distribution des prix du concours général *(J. O.*, 29 juillet, p. 5129).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

JUIN ET JUILLET 1899.

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Accidents agricoles. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., relative aux conditions d'application de la loi du 9 avril 1898, en ce qui concerne les — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 794).

Accidents du travail. — Adoption du projet de loi, adopté par la Ch. des dép., portant ouverture d'un crédit supplémentaire de 50.000 fr. pour l'application de la loi sur les — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 791).

Banque de l'Algérie. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép., ayant pour objet de proroger le privilège de la — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 836).

Boîtes aux lettres particulières. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép., relatif à la concession de — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 813).

Caisse centrale agricole — Prise en considération de la proposition de loi de M. Laterrade relative à l'institution d'une — des avances à faire directement aux agriculteurs. — Séance du 6 juin (*J. O.*, 7 juin, p. 711).

Commissariat de la marine et service de santé aux colonies. — Adoption en 1re délibération de la proposition de loi de M. Isaac sur l'organisation du — Séance du 6 juin (*J. O.*, 7 juin, p. 711).

Conseils généraux. — Adoption en 1re délibération du projet de loi, adopté par la Ch. des dép., tendant à modifier les articles 61 et 63 de la loi du 10 août 1871 sur les — Séance du 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 723). Adoption en 2e délibération. — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 765).

Contrats d'assurances. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., ayant pour objet de résilier certains — Séance du 22 juin (*J. O.*, 23 juin, p. 746).

Contributions directes et taxes y assimilées pour l'exercice 1900. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par le Ch. des dép., relatif aux — Séance du 4 juillet (*J, O.*, 5 juillet, p. 832).

Débits de boissons. — Prise en considération de la proposition de loi de M. Siegfried relative à la réglementation des — Séance du 6 juin (*J. O.*, 7 juin, p. 711).

Donations entre époux. — Adoption, en 1re délibération, de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., ayant pour objet de modifier l'art. 1094 du Code civil. — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 830).

Enregistrement. — 1re délibération sur la proposition de loi portant modification de la loi du 22 frimaire an VII sur l' — Séance du 12 juin (*J. O.*, 13 juin, p. 731).

Fonds de subvention — Adoption (urgence), du projet de loi, adopté par la Ch. des dép., portant répartition du — destiné à venir en aide aux départements. — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 835).

Incompatibilité — Discussion et rejet de la prise en considération de la proposition de loi de M. Bisseuil tendant à créer une — entre les fonctions ministérielles et le mandat de sénateur ou de député. — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 771).

Infanticide. — Adoption en 1re délibération de la proposition de loi de M. F. Martin tendant à modifier les articles 300 et 302 du Code pénal. — Séance du 12 juin (*J. O.*, 13 juin, p. 733). — Adoption en 2e délibération. — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 818).

Mission Marchand. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., tendant à accorder une récompense nationale aux militaires de la — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 764).

— Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., ayant pour objet d'accorder une pension de 50 fr. aux tirailleurs de la — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 839).

Officiers d'administration. — Adoption en 1re délibération d'une proposition de loi relative aux — des services de l'intendance et de santé. — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 814).

Police sanitaire des animaux — Prise en considération de la proposition de loi de M. Darbot, tendant à modifier la loi du 21 juillet 1881 sur la — en tant qu'elle touche à l'exercice de la médecine vétérinaire. — Séance du 6 juin (*J. O.*, 7 juin, p. 711).

Postes et télégraphes. — Adoption (urgence) de deux projets de loi portant ouverture de crédits pour le service des — et la construction d'un bureau téléphonique à Paris. — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 839).

Presse — Prise en considération dela proposition de loi de M. J. Fabre rétablissant pour la — la juridiction de droit commun en ce qui concerne les délits d'injure et de diffamation commis contre des personnes investies d'une fonction ou d'un mandat public, avec liberté de la preuve.— Séance du 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 757).

Primes d'exportation des sucres — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Ch. des dép., portant fixation du taux des — pour la campagne 1898-1899. — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 835).

Responsabilité civile — Adoption, en 2e délibération, de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., sur la — des membres de l'enseignement public. — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 812).

Sanctions de l'enseignement secondaire. — Discussion de la proposition de loi de M. Combes, sur la réforme des — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 766).

Schistes. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., tendant à la prorogation pour 6 ans des primes allouées à l'industrie des — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 810).

Tarif général des douanes. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., ayant pour objet de taxer le permanganate de potasse. — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 808).

Taux de l'intérêt légal de l'argent. — Adoption en 1re délibération, de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., concernant le — Séance du 24 juin (*J. O.*, 28 juin), p. 765. — Adoption en 2e délibération. — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 830).

Taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques. — Adoption du projet de loi, adopté par la Ch. des dép., prorogeant les délais fixés pour l'application de la loi du 29 décembre 1897. — Séance du 29 juin (*J.O.*, 30 juin, p. 787).

Testaments faits aux armées. — Adoption en 1re délibération du projet de

loi adopté par la Ch. des dép., complétant les dispositions de la loi du 8 juin 1893 relatives à certains actes de l'état civil et aux — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 815).

Traitements des instituteurs. — Discussion et rejet de la proposition de loi, adoptée par la Ch. des dép., modifiant l'article 6 de la loi du 19 juillet 1899, relative aux — Séance du 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 724).

Interpellations et questions. Résolutions.

Acquisition de la source Fontaine-l'Evêque par le département du Var. — Question adressée par M. Méric à M. le ministre de l'agriculture sur l' — Transformation en interpellation. — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 824).

Budget du Sénat. — Adoption de deux projets de résolution portant réglement du compte du Sénat pour 1897 et fixation du — pour 1899. — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 807).

Cheval de demi-sang. — Interpellation de M. Baudens sur la nouvelle qualification du — Séance du 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 716).

Demandes de crédits. — Adoption d'un projet de résolution modifiant l'art. 71 du règlement du Sénat, en ce qui concerne les lois portant — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 229).

Mesures prises contre deux magistrats. — Interpellation de M. Le Provost de Launay sur les — Séance du 6 juin (*J. O.*, 7 juin, p. 707).

Motion de confiance au gouvernement. — Séance du 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 757).

Scandales d'Auteuil. — Motion relative aux — Séance du 6 juin (*J. O.*, 7 juin, p. 705).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi.

Accidents agricoles. — Adoption (urgence) de la proposition de loi relative aux conditions d'application de la loi du 9 avril 1898 en ce qui concerne les — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1751).

Accidents du travail. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi relative à la responsabilité des — Séances des 1er juin (*J. O.*, 2 juin, p. 1535) ; 2 juin (*J. O.*, 3 juin, p. 1550) ; 8 juin (*J. O.*, 9 juin, p. 1594).

— Adoption d'une proposition de résolution relative au fonctionnement de la caisse nationale d'assurances en cas d'accidents. — Séance du 8 juin (*J. O.*, 9 juin, p. 1603).

— Adoption du projet de loi portant ouverture d'un crédit supplémentaire de 50.000 fr. par l'application de la loi sur les — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 1699).

Ajournements. — Adoption (urgence) du projet de loi portant modification de l'article 69 du code de procédure civile. — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1723).

Banque de l'Algérie. — Adoption (urgence) du projet de loi ayant pour objet de proroger le privilège de la — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1795).

Boîtes aux lettres particulières. — Adoption (urgence) d'un projet de loi relatif à la concession de — Séance du 12 juin (*J. O.*, 13 juin, p. 1639).

Casier judiciaire. — Adoption (urgence) d'un projet de loi sur le — et la réhabilitation. — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1795).

Chambre des mises en accusation. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi tendant à réformer la procédure devant la — Séance du 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 1613).

Chefs de musique de l'armée. — Adoption (urgence) d'un projet de loi sur les pensions de retraite des — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1795).

Code d'instruction criminelle. — Adoption (urgence) du projet de loi modifiant les articles 423, 424, 439, 532 du — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1795).

Conditions du travail. — Suite de la discussion des propositions de loi relatives aux — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1731).

Conseils de guerre — Adoption (urgence) d'une proposition de loi étendant aux — certaines dispositions de la loi sur l'instruction préalable. — Séance du 8 juin (*J. O.*, 9 juin, p. 1604).

Contrats d'assurances. — Adoption (urgence), d'une proposition de loi ayant pour objet de résilier certains — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 1705).

— Adoption (urgence) d'une proposition de loi relative aux — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1726).

Contributions directes et taxes y assimilées pour l'exercice 1900. — Adoption (urgence) du projet de loi, relatif aux — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1780).

Correspondance téléphonique avec la Belgique et la Suisse. — Adoption (urgence) de deux projets de loi réglant la — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 1811).

Courses de chevaux. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi tendant à modifier la loi du 2 juin 1891. — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 1810).

Délégués mineurs. — Adoption, en 2e délibération, d'une proposition de loi relative aux — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1753).

Expertises médico-légales. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi relative à la réforme des — Séance des 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1732) ; 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1754).

Femmes munies de diplôme de licencié en droit — Adoption (urgence) d'une proposition de loi tendant à autoriser les — à prêter le serment d'avocat. — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1758).

Médecins militaires. — Adoption (urgence), d'un projet de loi portant augmentation du cadre des — Séance du 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 1615).

Mission Marchand. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi ayant pour objet d'allouer une pension de 50 fr. aux tirailleurs de la — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1778).

Postes et télégraphes. — Adoption (urgence) de deux projets de loi portant ouverture de crédits pour le service des — et la construction d'un bureau téléphonique à Paris. — Séance du 3 juillet, (*J. O.*, 4 juillet, p. 1776).

Primes d'exportation des sucres. — Adoption (urgence) du projet de loi portant fixation du taux des — pour la campagne 1898-1899. — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1725).

Protection des vignes. — Déclaration de l'urgence sur une proposition de loi relative à la — contre le phylloxéra. — Séance du 2 juin (*J. O.*, 3 juin, p. 1549).

Règlement définitif des budgets de 1889 et 1890. — Adoption de projets de loi portant — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1727).

Relations télégraphiques avec l'Angleterre. — Adoption (urgence) du projet de loi relatif aux — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 1811).

Responsabilité civile — Adoption (urgence) d'une proposition de loi sur la

— des membres de l'enseignement public. — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1764).

Revision des lois constitutionnelles. — Discussion et rejet de l'urgence d'une proposition de loi de M. Déroulède relative à la — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 1696).

Schistes. — Adoption (urgence) de la proposition de loi tendant à la prorogation pour 6 ans des primes allouées à l'industrie des — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 1711).

Taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques. — Adoption (urgence) du projet de loi prorogeant les délais fixés pour l'application de la loi du 29 décembre 1897. — Séance du 27 juin (*J. O.*, 28 juin, p. 1706).

Unification des pensions proportionnelles. — Adoption (urgence) de la proposition de loi relative à l' — des sous-officiers, caporaux et soldats rengagés et commissionnés. — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 1810).

Interpellations et questions. Résolutions.

Accidents du travail. — Question adressé par M. Mirman à M. le ministre de l'intérieur sur l'application de la loi sur les — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1726).

Agents des chemins de fer. — Question adressée par M. Zevaès au ministre des travaux publics sur le projet de loi relatif aux — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 1810).

Algérie. — Interpellations de MM. Marchal, Barthou, Morinaud, Rouanet, Drumont, F. Faure, Rozet sur l' — (suite). Séance du 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 1617).

Application des doctrines socialistes — Demande d'interpellation de M. Millevoye (ajournement) sur l' — aux services publics. — Séances des 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1731) ; 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1748).

Arrêt de la cour de cassation (Affaire Dreyfus). — Adoption d'un projet de résolution tendant à l'affichage de l' — Séance du 5 juin (*J. O.*, 6 juin, p. 1579),

Arrivages des denrées aux Halles centrales. — Question adressée par M. Muzet au ministre des travaux publics sur les — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1775).

Commission du budget. — Adoption d'une motion tendant à maintenir la — pour l'examen du budget de 1900. — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin p. 1740).

Conditions du travail. — Motion d'ordre tendant à la réinscription à l'ordre du jour de la loi sur les — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet. p. 1779).

— Question adressée par M. Beauregard au ministre du commerce. — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 1812).

Congés des militaires ouvriers métallurgistes. — Question adressée par M. Hubert au ministre du commerce sur les — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 1809).

Déclaration du gouvernement. — Séance du 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 1671).

Election de Narbonne. — Question adressée par M. Ferroul au ministre de la justice sur la suite donnée au vote de la Chambre en ce qui concerne les fraudes commises dans l' — Séance du 4 juillet (*J. O.*, 5 juillet, p. 1809).

Frais de voyage des militaires en congé. — Question adressée par M. Roy de Loulay au ministre des travaux publics sur les — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1774).

Grève du Creusot. — Question adressée par M. Coutant au ministre de la guerre sur l'attitude des officiers pendant la — Séance du 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 1615).

Impôt sur le revenu. — Adoption d'une proposition relative à l' — Séance du 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 1791).

Justice militaire. — Question adressée par M. Mirman au ministre de la guerre sur la réorganisation de la — Séance du 8 juin (*J. O.*, 9 juin, p. 1607).

Mise en accusation du général Mercier (Affaire Dreyfus). — Discussion et ajournement de la demande de — Séance du 5 juin (*J. O.*, 6 juin, p. 1574).

Mission Marchand. — Adoption d'une motion de félicitations aux membres de la — , au général Galliéni et à ceux qui ont étendu ou assuré la domination française en Afrique. — Séance du 1er juin, (*J. O.*, 2 juin, p. 1545).

Politique générale du gouvernement. — Interpellations de MM. E. Roche, Mirman, Viviani, sur la — Séance du 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 1672).

Résiliations des polices d'assurances. — Question adressée par M. Stanislas Ferrand au ministre du commerce sur les — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1751).

Scandales d'Auteuil. — Interpellation de M. Laloge sur les mesures que le gouvernement compte prendre à la suite des — Séance du 5 juin (*J. O.*, 6 juin, p. 1565).

Taxe sur les vélocipèdes. — Question adressé par M. Berry au ministre des finances sur l'application de la — Séance du 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1752).

Violences de la police. — Interpellation de M. Vaillant sur les — contre les républicains. — Séance du 12 juin (*J. O.*, 13 juin, p. 1640).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

G. Foro. — Notas sobre arbitraje internacional en las republicas latino-americanas (*Notes sur l'arbitrage international dans les Républiques Latino-Américaines*). — Santiago de Chile, imprenta Mejià, 1898, in-8, 192 pages.

Ecrit en l'honneur de l'Amérique latine et en faveur de l'arbitrage, ce travail développe cette pensée que l'Amérique latine est la vraie patrie de l'arbitrage. (p. 8). A noter aussi cette idée que l'arbitrage y est issu du mouvement fédéraliste (p. 11-49) et comme complément de celui ci. Depuis le Congrès de Panama (1826) jusqu'au Congrès panaméricain de Washington (1889-1890), et même au-delà (1898) l'auteur nous fait assister à l'histoire de l'arbitrage, avec un détail historique et une rigueur (V. la note de la page 49) de précision, qui complète les lacunes et rectifie parfois les erreurs de la doctrine courante. Curieux par la compétence des recherches et ce que l'on peut appeler l'originalité du document, complet, bien ordonné, personnel, c'est un livre à lire, au moment où la conférence de La Haye vient de concentrer sur l'arbitrage la plus grande partie de son effort et de ses espérances.

James Bradley Thayer. — A preliminary treatise on evidence at the common law. — London, 1898, Sweet and Maxwell, in-8, XXXVI-636 p.

Le système des preuves dans le droit Anglais se distingue par des particularités tout à fait propres à cette législation, et tenant en grande partie, comme le fait justement observer M. Thayer, à ce fait que les Anglais ont eu de très bonne heure le jugement par jury et s'y sont tenus en le développant avec un soin jaloux, tandis que chez d'autres peuples il a été introduit à une époque relativement récente.

Aussi M. J. Thayer donne-t-il une très grande importance dans son livre à l'histoire et au développement du jury. Près de la moitié du volume y est consacrée.

Dans un appendice se trouve reproduite une dissertation de Frank Vaughan Hawkins sur les « principes de l'interprétation légale particulièrement dans ses rapports avec l'interprétation de la volonté » qui est classique en Angleterre.

L'ouvrage fait grand honneur à l'Université Harvard où M. Thayer est professeur.

M. Hauriou. — La gestion administrative. Paris, 1899, Larose, in-8, IV-94 p.

L'auteur croit avoir trouvé le critérium de la gestion dans cette idée mise en relief par la science sociale que tout travail est coopératif. Dans tous les cas de gestion l'auteur découvre donc une coopération. Il y a là des analyses très fines, et l'auteur tire de son principe des conséquences très importantes. Saura-t-on mieux, désormais, dans quel cas il y a gestion, et dans quel cas acte d'autorité ? C'est fort douteux, et nous ne croyons pas qu'il y ait en général intérêt à mêler à une question de droit des arguments ou une méthode non juridiques.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrpw-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat ; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : BAUGEY, docteur en droit.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

---

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22 fr. 50**

La Livraison..... .... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25 fr.**
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6 fr.**

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

N° 5. Sixième Année. Septembre-Octobre 1899.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
JAN 3 1900
CAMBRIDGE, MASS.

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — Les Constitutions du protectorat de Cromwell, par **M. A. Esmein**.
II. — Fonction de la loi et de l'autorité dans l'évolution sociale, par **M. Pedro Dorado**.
III. — Les délégations financières algériennes et le droit public, par **M. J. Thomas**.
IV. — La Constitution fédérale australienne, par **M. W. Harrison Moore**.
V. — Chronique fiscale et financière (La question des Octrois), par **M. Albert Wahl**.
VI. — Chronique politique, par **M. W. Harrison Moore** (Australie), et **Mme S. Bilcesco-Alimanestiano** (Roumanie).
VII. — Analyses et comptes rendus : **M. Combothecra**, *La Conception juridique de l'état*. **C. R.** par **M. Duguit**. **Max Chaublier**, *La question d'Orient depuis le traité de Berlin*. **C. R.** par **M. A. G. de Lapradelle**.
VIII. — Revue des périodiques : Périodiques français (*Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger*), par **M. F. Moreau**.
IX. — **Variétés**. *Les clubs et associations de femmes aux États-Unis* ; *Les concours pour le prix Rossi*.
X. — Actes et documents officiels.
XI. — Travaux parlementaires.
XII. — Bulletin bibliographique

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, Remé Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Henry Michel, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandhes, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Münich); Stieda (Univ, de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne): MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
JAN 5 1900
CAMBRIDGE MASS.

LES CONSTITUTIONS

DU

PROTECTORAT DE CROMWELL

SOMMAIRE. — La première des Constitutions écrites : L'*Instrument of government* ; sa place dans l'histoire du droit constitutionnel. — § 1. *Le pouvoir constituant.* — I. Comment Cromwell en était arrivé à vouloir la séparation des pouvoirs. — II. La séparation du pouvoir constituant et du pouvoir législatif ; les précédents ; la préparation de l'*Instrument.* — III. Comment le respect de la Constitution était imposé au Parlement. — IV. Caractère constitutionnel de l'*Instrument,* d'après Cromwell : les *fundamentals* et les *circumstancials.*

La première constitution écrite qu'aient connue les temps modernes est née dans le pays qui, depuis, s'est montré obstinément réfractaire à cette forme du droit constitutionnel, c'est-à-dire en Angleterre (1). C'est l'*Instrument of govern-*

(1) DICCY, *Introduction to the study of the law of the constitution,* 3e édit. p. 65. FRÉDÉRIC HARRISSON, *Oliver Cromwell,* p. 190 ; Dans sa récente et remarquable biographie de Cromwell (*Oliver Cromwell,* London, 1899), M. SAMUEL RAWSON GARDINER relève cette répugnance profonde de l'Angleterre pour les constitutions écrites, p. 206) : « Il (Cromwell) pouvait pour un temps, et seulement pour un temps, gouverner l'Angleterre avec l'armée. Il ne pouvait pas la gouverner avec un morceau de papier ». M. Gardiner est le plus récent historien de Cromwell ; il est celui qui a étudié cette époque avec le plus de science et de perspicacité. J'aurai souvent l'occasion de citer ses ouvrages : *History of the Commonwealth and the Protectorate,* London, 1897 vol. I, II ; *Oliver Cromwell,* London, 1899 ; *The constitutionnl documents of the puritan Revolution,* Oxford, Clarendon Press,

ment que Cromwell promulgua en 1654 et par lequel il établit les règles de son protectorat. C'était bien, en effet, ce qu'on entend de nos jours par une constitution écrite : un texte organisant de toutes pièces et dans son ensemble une nouvelle forme d'Etat et de gouvernement, créant ou confiant tous les principaux organes de la souveraineté, déterminant leurs attributions respectives et leurs mutuelles relations. En même temps ce texte était conçu et présenté comme supérieur aux lois ordinaires, qui ne pouvaient l'abroger ou le modifier, tandis qu'il limitait au contraire, à certains égards, le domaine de la puissance législative établie par lui (1). Il était enfin donné comme immuable, ou du moins comme ne pouvant être modifié que d'une manière tout à fait particulière, différente de la procédure suivant laquelle se faisaient les lois.

Par là même, la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, la théorie des constitutions écrites, faisaient leur première apparition dans la *Commonwealth* d'Angleterre ; et les écrivains anglais de notre temps n'ont pas manqué de signaler, dans l'*Instrument of government*, ces caractères notables et précurseurs. Plusieurs même sont allés plus loin. Dans cette Constitution qui, réagissant contre la toute-puissance parlementaire dont le Long Parlement avait présenté le type le plus complet, établissait, en effet, une indépendance réelle et une séparation assez tranchée des pouvoirs exécutif et législatif, ils ont vu (fédéralisme à part), le prototype de la constitution des Etats-Unis d'Amérique. Ce serait là la première manifestation de l'une des conceptions politiques que

1889. Dans cette étude, je traduirai constamment les citations que je ferai des auteurs anglais.

(1) M. Gardiner présente les choses un peu différemment. Il considère Cromwell, en 1654, comme investi d'un pouvoir de fait absolu, d'une complète dictature militaire. Par la promulgation de l'*Instrument*, sorte de charte octroyée, ce serait simplement cette dictature qui se restreindrait elle-même ; *History of the Commonwealth*, t. II, p. 282 : « Par l'abdication du Parlement nommé il était une fois encore en possession d'une dictature absolue et la question n'était plus de savoir si un pouvoir qu'il ne possédait pas lui serait conféré, mais si un pouvoir qu'il possédait serait constitutionnellement restreint. Si l'on pouvait attribuer à Cromwell des principes constitutionnels quelconques, il ne serait pas inutile de noter qu'il faisait reposer la base du nouveau gouvernement non sur l'*Instrument*, mais sur la qualité de général en chef qu'il avait déjà. En d'autres termes l'expérience qu'il allait tenter était celle dans laquelle un despotisme militaire, actuellement existant, consentait à s'imposer des limites à lui-même. Le nouveau gouvernement ne fut jamais capable d'éliminer ce vice originel ».

portait en elle la race anglo-saxonne. Ayant alors échoué sur le sol natal, cette conception, au siècle suivant, aurait trouvé sa réalisation chez les Anglo-Saxons du Nouveau-Monde, tandis que sur le sol de la mère-patrie, se développaient successivement, avec la monarchie constitutionnelle, l'autre conception politique, dont la race était grosse, la toute-puissance constitutionnelle du pouvoir législatif et le gouvernement parlementaire (1).

Cependant tous les historiens anglais ne se rangent point à cette dernière idée. M. Gardiner, dont l'autorité est si haute en ces matières, estime, au contraire, que les auteurs de l'*Instrument of government* avaient pour but de rétablir, autant que possible, la forme de gouvernement pratiquée par la reine Elisabeth (2). Ainsi l'*Instrument* regarderait non vers l'avenir, mais vers le passé. Voici comment, tout récemment, le même auteur apprécie la comparaison qu'on en fait avec la constitution des Etats-Unis : « L'idée, dit-il, a été souvent produite que l'*Instrument* était le premier échantillon de ce système de constitutions fixes, dont l'exemple le plus notable est celle des États-Unis, et qu'il doit, par conséquent, être rapproché de ces constitutions plutôt que du système de suprématie parlementaire qui a été définitivement adopté en Angleterre. La comparaison avec la Constitution américaine, cependant, n'est soutenable que pour ceux qui, de parti pris, fixent leur attention sur les ressemblances et ignorent les différences. L'*Instrument*, il est vrai, ressemblait à la Constitution des Etats-Unis en ce qu'il refusait de soumettre les titulaires du pouvoir exé-

(1) Voyez en particulier F. Harrisson, *Oliver Cromwell*, p. 193 : « Du premier au dernier jour après la clôture du Long Parlement, il lutta pendant cinq ans pour réaliser son idée fixe d'un gouvernement dualiste, ni une dictature sans Parlement, ni un Parlement sans un chef de l'exécutif. Il répète avec une intention obstinée : Le gouvernement consistera en une seule personne et un Parlement, le Parlement faisant toutes les lois, votant tous les subsides, coordonné avec l'autorité de la personne-chef et n'intervenant pas dans l'exécutif. C'était son idée, une idée que le peuple anglais a repoussée, mais que le peuple Américain a adoptée. Plus d'un siècle plus tard, les fondateurs des Etats-Unis ressuscitèrent et réalisèrent l'idéal d'Olivier, en lui donnant pour base l'élection populaire, chose qui, en 1654, était impossible en Angleterre ».

(2) *History of the commonwealth*, t. II, p. 291 : « Alarmés, en songeant à l'action despotique d'une chambre unique et n'osant pas appeler la nation à contrôler les divagations de ses représentants apparents, ces hommes, reprenant les traits fondamentaux de la constitution d'Elisabeth, cherchèrent à établir une autorité exécutive indépendante des exigences parlementaires, et assurée, au moins en temps de paix, contre la ruine financière ». Cf. p. 285.

cutif au contrôle constant de la législature et en ce qu'il déterminait dans un document écrit les relations entre les corps de l'Etat. Sur des points plus importants, la différence est vaste comme le monde. En Amérique la Constitution fédérale tout entière sent le contrôle populaire. Tous les quatre ans le président est réélu ou changé, et, bien que le Congrès ne puisse pas renvoyer le président, si ce n'est par un *impeachment* judiciaire, il a un contrôle complet sur les finances et peut le laisser sans subsides. Ajoutons à cela l'habitude invétérée du peuple américain de donner libre cours à l'opinion populaire et de l'imposer à la considération du gouvernement qu'il s'est donné, et nous aurons peu de motifs pour chercher dans la Constitution des Etats-Unis la justification de l'*Instrument*, un document rédigé par les soldats et qui dote le chef de l'Etat et ses conseillers d'une magistrature viagère, d'une force armée abondante et d'un pouvoir d'imposer suffisant pour faire face à tous les besoins ordinaires en temps de paix. La question qu'il soulevait n'était pas de savoir si le contrôle national serait exercé indirectement par le Parlement ou directement par le vote populaire, mais bien s'il serait ou non exercé. Les principes constitutionnels respectés aussi bien en Amérique qu'en Angleterre, sont diamétralement opposés à ceux sur lesquels le gouvernement du Protectorat était fondé (1) ».

Ce jugement, qui vise plutôt *le principe* que *la nature* du gouvernement, comme aurait dit Montesquieu (2), me paraît contenir une certaine exagération. L'*Instrument* et la Constitution des Etats-Unis dérivent de la même technique constitutionnelle qui, sous Cromwell, était appliquée pour la première fois. La ressemblance ne s'arrête pas à la forme ; quelques-uns des principes essentiels qu'appliquent les deux constitutions, sont les mêmes de part et d'autre, celui de la séparation des pouvoirs en particulier. Certaines institutions que contient seul l'*Instrument* avaient leurs partisans convaincus, lorsque fut rédigée la Constitution des Etats-Unis, où l'on

(1) *Oliver Cromwell*, p. 151-2.

(2) *Esprit des lois*, L. III, ch. 1 : « Il y a cette différence entre la nature du gouvernement et son principe, que sa nature est ce qui le fait être tel, et son principe ce qui le fait agir. L'une est sa structure particulière et l'autre les passions humaines qui le font mouvoir ».

essaya de les introduire. Enfin la révolution puritaine avait tellement fait fermenter les idées politiques, que nous verrons Milton, à la veille même de la restauration des Stuarts, proposer aux Anglais un système de décentralisation, qui touche de bien près au fédéralisme.

Mais il ne faut pas non plus attacher trop d'importance aux ressemblances intérieures ou formelles. Nous trouverons dans l'*Instrument* et dans les constitutions qui l'ont remplacé, sous le Protectorat, un assez grand nombre de traits qui offrent une ressemblance non moins frappante avec les dispositions de plusieurs de nos constitutions françaises : nous serons amenés à en rapprocher ainsi, de temps à autre, soit nos constitutions de la Révolution, soit même nos lois constitutionnelles de 1875. Cependant il est bien clair que là il ne peut être question d'aucune filiation historique ou intellectuelle ; les milieux et les races sont trop différents. Il y a là simplement un produit de la logique des institutions. Les hommes, placés en face du même problème politique, ou à peu près, quoique dans des milieux différents, n'ont de choix qu'entre un petit nombre de solutions possibles.

Je voudrais rechercher d'abord comment Cromwell et ses conseillers furent amenés à proclamer le principe de le séparation des pouvoirs, exécutif et législatif, et comment ils furent conduits à appliquer la séparation du pouvoir constituant et du pouvoir législatif. J'étudierai ensuite, en lui-même, l'*Instrument of government* et les autres combinaisons constitutionnelles que l'on rencontre jusqu'au rétablissement de la royauté en Angleterre.

§ 1. — *Le pouvoir constituant.*

I

Cromwell, selon M. Gardiner (1), n'avait point à proprement parler, de principes constitutionnels ; son esprit, doué d'une élasticité particulière (2), s'attachait surtout aux

(1) Ci-dessus, p. 194, note 1.
(2) Gardiner, *Oliver Cromwell*, p. 189, 190.

réalités pratiques ; il savait, avant tout, choisir les hommes et s'en servir. L'*Instrument of government* n'est pas son œuvre. Il fut rédigé, comme on le verra, par quelques-uns des officiers qui l'entouraient et qui y firent entrer des principes proclamés au nom de l'armée déjà depuis longtemps. Cromwell l'écarta même d'abord et à plusieurs reprises. Il avait cependant, comme le dit Harrisson (1), en matière constitutionnelle, une idée fixe qui le conduisit à adopter l'*Instrument*. Il voulait, de sa volonté ferme, la séparation des pouvoirs ; il voulait surtout l'indépendance du pouvoir exécutif par rapport au législatif. C'était d'ailleurs le sentiment des nécessités pratiques et non la spéculation théorique qui avait fait entrer cette conception dans sa tête puissante.

La nécessité de la séparation des pouvoirs s'imposait à son esprit, comme une réaction nécessaire contre la forme antérieure de gouvernement. Le Long Parlement, assemblée souveraine, avait exercé simultanément tous les pouvoirs, après avoir successivement aboli la royauté et la chambre des lords, et s'être, réduit ainsi à une assemblée unique, épurée elle-même à plusieurs reprises. Le Conseil d'Etat, établi par lui pour expédier les affaires relatives à l'exécutif, n'était en réalité que son délégué ; les divers comités du Conseil d'Etat n'étaient que des sous-commissions de la Chambre des communes. Peu s'en était fallu que cela ne devînt la forme définitive du gouvernement. Le Long Parlement avait eu la pensée de se changer en un corps souverain et perpétuel, dont les membres seraient élus à vie, de nouvelles élections venant seulement combler les vides qui se produiraient (2). Sans doute ce projet n'avait pu se faire accepter ; bien que, long-

(1) Ci-dessus, p. 195 note 1.

(2) Carlyle, *Oliver Cromwell's letters and speeches*, Discours de Cromwell, du 21 avril 1657 (éd. Tauchnitz, t. IV, p. 92) : « Ce que je vous dis est vrai : je fus sollicité de m'associer à ce plan, et il devait être exécuté par le moyen suivant. Ils se seraient adressés au pays pour que leur nombre fût renforcé et que le Parlement fût remis au complet par de nouvelles élections. On donnait pour excuse que cela n'était point contre la liberté du peuple, ni contre le principe d'une succession d'hommes venant régir et gouverner ; car, quand les membres de la Chambre venaient à mourir, ils devaient être remplacés par d'autres. Et telle était la meilleure réponse qu'il pouvaient faire à toutes les objections : « Que le vrai moyen de gouverner était d'avoir des membres permanents (*le texte dit : successifs*) dans les grands corps comme le Parlement ; des hommes qui apprissent à savoir obéir aussi bien qu'à gouverner. Et véritablement l'expédient qu'ils proposaient alors était ce que je viens de vous dire ».

temps après, il conservât encore des partisans convaincus, comme on le verra plus loin. Mais on avait alors eu recours à un autre plan, qui allait passer en loi, lorsque Cromwell intervint avec ses mousquetaires. Les Parlements devaient être renouvelés périodiquement et intégralement, mais ils devaient se succéder sans interruption, de manière qu'il y en eût toujours un qui siégeât (1).

Or, cette forme de gouvernement était pour Cromwell, la tyrannie la plus dangereuse et la plus odieuse, surtout, semble-t-il, à raison des attributions judiciaires que s'arrogeait le Parlement ainsi compris : « Nous aurions eu alors de bel ouvrage, dit-il dans un de ses discours (2). Nous aurions eu un Conseil d'Etat et un Parlement de quatre cents membres, pratiquant un gouvernement arbitraire, sans interruption, sauf quelque changement quant à une partie d'entre eux... En vérité je pensais, et je pense, bien que certains soient amoureux de cette forme de gouvernement — Quoi ! ce n'était pas autre chose que ceci (3) : Que les Comités du Parlement prendraient tout sur eux et seraient à la place des Cours qui siègent à Westminster. Quelqu'un pensera peut-être qu'il n'y a aucun mal dans le pouvoir arbitraire des comités? Là où un homme ne peut venir, ni pour faire la preuve, ni pour se défendre, ni connaître ses juges; par ce qu'il y a un groupe d'hommes qui jugent aujourd'hui, et un autre groupe d'hommes demain. Cela aurait été là le droit anglais ; cela aurait été

(1) Carlyle, *op. cit.*, IV, p. 94 ; discours de Cromwell du 21 avril 1657 : « A cette fin il fut rédigé un *bill* portant que les Parlements pourraient toujours être en session, que, dès qu'un Parlement laisserait la place vide, un autre y sauterait aussitôt. Lorsque nous vîmes cela, nous jugeâmes que le changement n'était qu'une feinte, et que cela n'apportait point de remède aux choses. Cependant le projet fut poussé dans la Chambre avec une telle ardeur, que j'ose le dire, il fit plus de progrès en un mois que n'en avaient jamais fait en quatre de pareilles affaires, tellement ils étaient ardents à en hâter la réussite, à obtenir un pareil Parlement, à conduire la nation à ce résultat : un Parlement siégeant continuellement ». Il faut ajouter que le Long Parlement, lorsqu'il fût décidé à prononcer sa dissolution et à ordonner de nouvelles élections, voulait user d'un procédé, qu'employa plus tard la Convention française (par la logique des institutions les procédés de gouvernement employés par ces deux grandes assemblées souveraines et révolutionnaires se ressemblent souvent). Les membres restants du Long Parlement devaient, sans être soumis à la réélection, siéger dans la nouvelle Chambre des Communes ; Harrisson, *Oliver Cromwell*, p. 180.

(2) Carlyle, *op. cit.*, Discours de Cromwell du 21 avril 1657, t. IV, p. 95.

(3) Comme le remarque Carlyle, il y a là le style brisé, les phrases inachevées d'un homme que pénètre une passion profonde.

la manière de rendre la justice à cette nation... Des Comités érigés pour aller chercher les hommes aux extrémités du pays pour les amener à Londres à la suite des Comités établis pour décider de toutes choses. Et cela sans satisfaclion d'aucune sorte... Sans doute une pareille chose était nécessaire dans une certaine mesure. Quelques Comités étaient nécessaires pour régler les questions « d'indemnité », et autres semblables ; mais il n'y avait aucune nécessité de substituer des Comités aux Cours de justice ! Cependant, il en était ainsi ; c'était le cas du peuple anglais à cette époque, le Parlement assumant à lui tout seul l'autorité des trois Etats (1), qui étaient auparavant. Il avait ainsi assumé cette autorité et si quelqu'un était venu et lui avait demandé : d'après quelles règles jugez-vous ? Quoi ! nous n'en avons aucune, nous sommes souverains, nous, pour la législature et la judicature ! » (2).

Pour éviter le retour d'un pareil état de droit, Cromwell voulait deux choses.

Il voulait d'abord la séparation des pouvoirs, celle du législatif et de l'exécutif avant tout (3). Il l'a dit d'une façon formelle : « Il en sera toujours ainsi... là où les pouvoirs législatif et exécutif seront toujours le même pouvoir. En vérité, je crois que le pouvoir législatif pourrait tout aussi bien être placé dans les quatre Cours de Westminster Hall ! Si elles pouvaient faire les lois et les juges aussi, vous auriez d'excellentes lois et les hommes de loi seraient capables de donner d'excellents conseils » (4). Pour assurer cette séparation, il voulait donner au titulaire du pouvoir législatif, comme nous le verrons, l'indépendance et la durée.

(1) *Three Estates*, le sens de cette expression sera donné plus loin.

(2) Traitant la même question dans un discours antérieur du 12 septembre 1654 (Carlyle, *op. cit.*, III, p. 246), Cromwell avait dit : « Ainsi on aurait jugé de la liberté, des intérêts, de la vie des hommes, non d'après des lois et par un pouvoir connu et déterminé, mais par un pouvoir arbitraire, qui est inhérent et nécessaire aux Parlements. Je dis : par un pouvoir arbitraire, de façon à rendre la fortune des hommes sujette à confiscation et leur personne à l'emprisonnement, parfois d'après des lois faites après l'acte commis ; souvent par le Parlement s'arrogeant le droit de donner jugement dans les causes capitales et criminelles, alors que jadis on ne l'avait jamais vu exercer une pareille judidiction ».

(3) Bien que tenant essentiellement, on vient de le voir, à l'indépendance des cours de justice Cromwell ne paraît pas en faire un troisième pouvoir, à côté du législatif et de l'exécutif.

(4) Carlyle, *op. cit.*, IV, 97, discours du 21 avril 1657.

En second lieu, il voulait que le Parlement (le corps législatif) ne fût pas toujours en activité, considérant sa permanence comme conduisant indubitablement à son omniptence et, par suite, à la confusion des pouvoirs : « Il en sera ainsi, disait-il, partout et toujours où vous aurez un législatif perpétuellement en exercice » (1).

Mais comment atteindre ce but ? Cromwell, tous les historiens le reconnaissent aujourd'hui, n'avait jamais songé à établir un gouvernement régulier sans l'intervention, pour le vote des lois et des impôts, d'une Chambre des communes élue par la nation. Or, dès qu'une pareille chambre entrerait en action, ne revendiquerait-elle pas la souveraineté qui lui appartenait d'après la tradition anglaise, et ne rétablirait-elle pas le gouvernement par le Parlement ? En effet, d'après la constitution ancienne et traditionnelle, le Parlement, en qui résidait la souveraineté, se composait de trois branches (*Three Estates*, dit Cromwell) (2), dont la volonté concordante était nécessaire pour faire la loi : la Couronne, la Chambre des Lords et la Chambre des communes ; le roi se trouvait par là même garanti contre les entreprises de cette dernière. Mais le Parlement dorénavant se concentrait tout entier dans ce qui en restait, c'est-à-dire dans la Chambre des communes, qui par là même devenait souveraine. Alors même qu'elle eût consenti à établir un pouvoir exécutif distinct du législatif, ne pouvait-elle pas toujours le détruire, le supprimer à son gré ?

C'est pour obvier à ces dangers que les conseillers de Cromwell imaginèrent un titre (*Instrument*), qui créerait un nouveau Parlement, de même qu'il créait un nouvel exécutif (3), conférant au premier un pouvoir dont il fixerait les limites, de même qu'il en serait la source. La Chambre des communes, convoquée en vertu de ce titre, ne pourrait revendiquer les pouvoirs que possédait le Long Parlement, dont en droit elle ne serait pas le successeur. Par là était fondée la théorie des constitutions écrites, la distinction du pouvoir constituant et du pouvoir législatif.

(1) Carlyle, *op. cit.*, IV ; Cf. p. 94, III, 246.
(2) Voyez ci-dessus, page 200, note 1.
(3) Voy. cependant ci-dessus p. 194, note 1.

II

Mais les hommes, qui appliquèrent ces principes dans l'*Instrument*, n'étaient point eux-mêmes des inventeurs. Comme le dit M. Gardiner, l'idée de fixer, dans un document écrit, les limites des différents pouvoirs qui participaient en Angleterre à l'exercice de la souveraineté, était née avec la Révolution (1). Avant la dissolution violente du Long Parlement, elle s'était traduite formellement dans deux projets, deux pétitions qui l'une et l'autre émanaient de l'armée. Le premier c'est *The Heads of the Proposals offered by the Army* du 1er août 1647 (2). En dehors des dispositions qui tendaient à donner aux différents comtés, dans la Chambre des communes, une représentation proportionnelle à leur population, le but poursuivi était de restreindre les droits du pouvoir exécutif, d'accroître ceux du Parlement et d'assurer aux Anglais les *libertés nécessaires*. Les principes considérés comme essentiels à ce point de vue étaient proclamés, et il était dit que des actes du Parlement devraient en faire l'application. On peut noter que pendant dix ans le droit de disposer de la force armée et des fonds destinés à l'entretenir (3) était donné aux deux Chambres, qui pouvaient élire à cet effet des commissaires exécutifs. Un Conseil d'Etat était imposé au roi, sans lequel il ne pouvait gouverner ni au dedans ni au dehors ; les deux Chambres devaient participer, au même titre que le roi, à la nomination des fonctionnaires les plus importants. Le roi ne pouvait faire la paix et la guerre sans le consentement du Parlement. Enfin certains droits étaient affirmés, dont il ne sera plus question dans la suite : le droit de pétition, la liberté du commerce et la suppression des monopoles, la péréquation de l'impôt

(1) *History of the Commonwealth*, t. II, p. 283 : « L'idée d'une constitution écrite était absolument contemporaine de la Révolution elle-même. Dès que le roi et le Parlement en furent arrivés à se regarder l'un l'autre comme des pouvoirs en conflit, il fallait s'attendre à ce que les tentatives de conciliation prendraient la forme d'essais en vue de fixer les limites de leur autorité respective. Il fallait aussi s'attendre à ce que le Parlement chercherait par là à conquérir le contrôle sur l'exécutif, qu'il n'avait pu jusque-là s'assurer si ce n'est par le remède exceptionnel de l'*impeachment*. »

(2) Gardiner, *The constitutional documents of the puritan Revolution*, p. 232.

(3) La Chambre des lords existait encore.

par rapport aux divers comtés, la suppression de l'excise sur les objets de consommation nécessaires à la vie du commun peuple, l'adoucissement de la contrainte par corps, d'autres encore (1). Il faut ajouter d'ailleurs que quelques-unes de ces demandes figuraient déjà dans les *Nineteen propositions sent by the two Houses of Parliament to the king at York* en 1642 (2).

En 1648 une autre pétition présentée au nom de l'Armée, *The Agreement of the people* (3), allait beaucoup plus loin. Non seulement elle contenait le système électoral le plus large qui ait été proposé à cette époque (4), mais surtout elle visait à restreindre constitutionnellement l'action du pouvoir législatif (5). Elle proposait en effet de donner le pouvoir législatif exclusivement et intégralement à la Chambre des communes, excluant ainsi de son exercice, le roi et la Chambre des Lords (6).

(1) GARDINER, *Constitutional documents*, p. 139, 140.

(2) *Ibidem*, p. 170.

(3) GARDINER, *Constitutional documents*, p. 270. D'après M. Gardiner l'*Agreement of the people* aurait été rédigé en octobre 1647 ; il fut présenté à la Chambre des communes en janvier 1648 (ancien style). Le titre complet est : *an agreement of the people of England and the places therewith incorporated for a secure and present peace, upon grounds of common right and savety.*

(4) P, 274. (III, 1) : « Les électeurs dans chaque circonscription seront les Anglais de naissance ou *denizen* personnes ne recevant pas d'aumônes, mais telles qui sont imposées d'ordinaire pour l'assistance des pauvres ; qui ne soient pas domestiques (servants) ou aux gages d'une personne particulière ; dans toutes les élections, excepté celles pour les Universités, ce devront être des hommes âgés de vingt ans et au dessus et maîtres de maisons (*Housekeepers*) habitant dans la circonscription où se fait l'élection ». D'après M. Gardiner l'*Agreement* contiendrait à peu près le même système électoral que celui actuellement admis en Angleterre, *History of the Commonwealth*, t. I, p, 286, note 1 : « L'*Agreement of the people* contenait par avance le système actuel, sauf en ce qui concerne les électeurs non résidents (*outvoters*) et les personnes recevant des gages, qui étaient exclus. » En général, et par ce dernier trait en particulier, ce système électoral me rappelle plutôt celui qui est contenu dans nos constitutions de la Révolution, celles de 1791 et de l'an III. Il leur ressemble encore par la manière automatique de convoquer à jour fixe, les électeurs tous les deux ans et aussi les députés élus.

(5) C'est sans doute, par suite d'une faute d'impression qu'on lit dans M. GARDINER (*History of the Commonwealth*), t. II, p. 268 : « En 1648 ceux qui rédigèrent *The agreement of the people* s'étaient simplement préoccupés d'établir des freins quant au pouvoir exécutif. » Cela n'est vrai que des *Heads of proposals*, comme le même auteur l'explique très clairement ailleurs.

(6) GARDINER, *Const. documents*, p. 279 : « Huitièmement. Que les assemblées représentatives ont et seront considérées comme ayant reçu le suprême pouvoir (*trust*) en vue de la conservation et du gouvernement de tous ; et que leur pouvoir s'étendra sans le consentement ou la concurrence d'aucune autre personne ou personnes à l'érection et à la suppression des cours de justice et des offices publics, à l'établissement, l'amendement, l'abrogation et l'interprétation de lois, et au suprême et final jugement concernant toutes choses naturelles et civiles, mais non les matières spirituelles ou évangéliques. »

Mais, sentant le danger de remettre ce pouvoir à une assemblée unique et souveraine, les auteurs de la pétition proposaient de lui imposer un certain nombre de limitations ; ils posaient un certain nombre de principes contrairement auxquels il ne lui serait pas permis de légiférer et au nombre desquels étaient l'égalité devant la loi, la séparation et l'indépendance du pouvoir judiciaire, le respect de la propriété individuelle, l'acquittement des dettes de l'Etat, la liberté de conscience et de culte, sauf pour les Papistes et les partisans de l'Episcopat. Dans la législation se rapportant à toutes ces matières considérées comme d'importance fondamentale *(fondamental concernment)*, les membres de l'assemblée représentative devaient avoir le droit de faire constater leurs protestations contre le vote de la majorité. Les lois, statuts et ordonnances contraires à certains points de la liberté de conscience étaient déclarées nulles et sans force.

Tels étaient les précédents que Cromwell et ses conseillers trouvaient dans la voie des constitutions écrites et limitatives. On sentait que le moment allait venir de faire passer ces idées dans la pratique. Avant même la fin du Long Parlement, Cromwell chercha à les faire aboutir. Au mois de décembre 1651, il réunit en conférence chez le *Speaker* de la Chambre des communes les principaux légistes de cette assemblée et un groupe d'officiers supérieurs de l'armée. On y discuta les bases de la future constitution. Les légistes soutinrent que, si elle ne contenait pas un élément monarchique, le droit et la liberté seraient compromis. On proposa même d'appeler au gouvernement le fils aîné ou le second fils du prétendant. Les officiers, de leur côté, tenaient fermement pour la République. Cromwell conclut en disant : « Cela sera une affaire d'une difficulté plus qu'ordinaire ; mais je pense réellement que si cela peut se faire avec sûreté et en garantissant nos droits à la fois comme Anglais et comme chrétiens, une constitution (*settlement*) ayant en elle quelque chose d'un pouvoir monarchique serait efficace, » Songeait-il déjà à son futur protectorat ? Cela est douteux ; mais dès cette époque ses flatteurs suggérèrent aux officiers influents l'idée de rétablir à son profit le titre de roi (1).

(1) GARDINER, *History of the Commonwealth*, t. II, p. 1-3.

Après le coup d'Etat qui dispersa les restes du Long Parlement, il essaya d'un autre système de gouvernement, en faisant appel à l'élément puritain le plus pur. Celui-ci lui fournit le *Parlement nommé* (*Petit Parlement*, *Barebone parliament*), véritable assemblée de notables, dans le sens que ce mot avait en France à cette époque. Mais le succès ne répondit guère à ses espérances. Aussi quelques-uns de ses partisans les plus chauds, le major-général Lambert et quelques autres officiers avaient repris, de leur propre chef, l'idée précédemment émise, et préparé la rédaction d'une constitution écrite et limitative. Cela se fit d'abord, en dehors de Cromwell, comme il l'a raconté lui-même (1). Dans cette première forme, comme M. Gardiner l'a démontré d'une façon précise (2), l'*Instrument of Government* lui donnait le titre de roi. Il lui fut communiqué, soumis à son acceptation ; mais il refusa le 1er décembre 1653 (3). Sans doute ce titre de roi, devant lequel il devait reculer jusqu'au bout, l'offusquait : sans doute aussi il répugnait à dissoudre par la force le Parlement nommé, comme il avait dissous précédemment le Long Parlement.

Mais ce n'était que partie remise. Le 10 décembre un vote particulièrement intransigeant et inacceptable ayant été émis par le Parlement nommé, Lambert reprit l'affaire. On obtint, par un tour de passe, dirigé par le *Speaker*, que la majorité de ce Parlement abdiquât spontanément ses pouvoirs entre les mains de Cromwell. La minorité, restée sur les bancs,

(1) Carlyle, *op. cit.* III, p. 249, discours du 12 septembre 1654 : « Les *Gentlemen* qui entreprirent de combiner cette forme de gouvernement discutèrent plusieurs jours entre eux (des hommes d'une capacité et d'une intégrité reconnue) pour combiner quelque chose qui pût nous donner une constitution définitive (*settlement*). Ils discutèrent, et je n'étais pas partie dans leurs conseils, ils le savent bien. Lorsqu'ils eurent, dans une certaine mesure, mis la dernière main à leur œuvre, ou du moins en eurent fait une bonne préparation, ils devinrent communicatifs. » — Ludlow, *Memoirs*, éd. London, 1751, p. 182, dit de son côté : « Ainsi cette importante affaire, qui concernait si hautement la nation et, dans une certaine mesure, l'Europe entière, fut traitée et baclée d'une façon clandestine par deux ou trois personnes ; car il n'y en eût pas davantage qui furent admises dans le secret, si bien que cela peut justement être appelé une œuvre de ténèbres ».

(2) *History of the Commonweath*, t. II, p. 271, note 1, cf. *Oliver Cromwell*, p. 149.

(3) Carlyle, *op. cit.*, III, 249, discours du 12 sept, 1654 : « Ils me dirent que, à moins que je voulusse accepter le gouvernement, ils pensaient que les choses en viendraient difficilement à un accommodement et à une solution, et que nous retomberions dans le sang et la confusion. Je refusai obstinément et non pour faire des façons, — comme ils le savent et Dieu le sait ! »

abandonnée par le *Speaker*, fut expulsée par une poignée de soldats. Cela se passait le 12 décembre. Le même jour, Lambert et ses adhérents obtinrent de Cromwell qu'il acceptât l'*Instrument*, moyennant certaines modifications. Le 13, au matin, Lambert se rendit au Conseil d'Etat, dont les membres avaient été précédemment élus par le Parlement nommé (1) et y apporta l'*Instrument*. Les 14 et 15 il fut discuté, quant aux détails, par un Conseil d'officiers (2) en présence de Cromwell qui alors accepta définitivement. La principale modification qu'il subit, par rapport au premier *schema*, fut que le titre de roi, qui avait d'abord été remplacé par celui de *Governor*, fit définitivement place à celui de *Protector of England* (3).

III

La Constitution était faite. Mais comment l'imposer au Parlement qu'elle prévoyait, lorsque celui-ci serait réuni ? Comment conférer une pareille autorité à un document simplement émané d'un pouvoir de fait, et cela contrairement à la tradition certaine et constante, qui confondait la souveraineté et le pouvoir législatif? La Chambre des communes, une fois élue et réunie, ne se considèrerait-elle pas simplement comme rentrant dans ses droits anciens, et son premier soin (elle n'y manqua pas en effet) ne serait-il pas de discuter l'*Instrument* et de l'écarter, pour y substituer ses propres décisions ? A cette prétention Cromwell avait une réponse toute prête qu'il produisit devant son premier Parlement ; c'était tout simplement que,

(1) Gardiner, *History of the Commonwealth*, t. II, p. 258.

(2) Ludlow, *Memoirs*, p. 181, après avoir raconté la dissolution du Parlement nommé, ajoute que quelques jours après un Conseil de *field-officers* fut convoqué, auquel le major-général Lambert présenta l'*Instrument*. Les officiers auraient exprimé leur désapprobation de ce plan, « mais ils furent interrompus par le major-général et informés qu'il n'y avait pas présentement à discuter si ce serait là ou non la forme de gouvernement, car cela était déjà résolu ayant été mis en discussion depuis deux mois, et que l'*Instrument* était simplement porté devant eux pour leur permettre d'y proposer les amendements qu'ils croiraient convenables, avec la promesse qu'ils seraient pris en considération. » Cela paraît une information exacte ; la suite du passage mérite moins de créance, on y sent l'adversaire irréconciliable de Cromwell.

(3) Gardiner, *History of the Commonwealth*, t. II, p. 271, 272, 283. L'auteur fait observer (p. 271-2 note 1), que « le titre de *Gouverneur* est intermédiaire entre celui de *Roi* et celui de *Protecteur*, ce dernier étant l'ancien équivalent anglais du *Régent* moderne, et par suite impliquant un office temporaire, non permanent ».

la Chambre ayant été élue seulement en vertu et en exécution de l'*Instrument*, d'après les *writs* émis par le Protecteur conformément à cette Charte, les députés ne pouvaient contester celle-ci sans anéantir par là même leur existence légale (1). C'est le raisonnement même sur lequel Siéyès en 1788 fera reposer la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, dont il se prétendait l'inventeur (2).

Cromwell avait même pris une précaution particulière. L'*Instrument* (art. 12) disposait que dans les *indentures* signées par le *sheriff* et par les députés élus, et constatant l'élection de ceux-ci, ils reconnaîtraient expressément qu'ils n'avaient pas le pouvoir de changer le gouvernement établi c'est-à-dire le *government by a single person and a Parliament* (3). Cromwell ne manqua pas de rappeler cet engagement aux députés qui l'oubliaient (4).

Cet argument *ad homines* était comme un coup droit, et paraissait irrésistible, Il n'était cependant pas péremptoire. En effet, si l'*Instrument* était sans valeur juridique, les clauses qu'il contenait, les engagements qu'il imposait, tombaient d'eux-mêmes ; et, pourtant, on pouvait soutenir que les pouvoirs de la Chambre élue ne tombaient pas du même coup, qu'elle conservait, au contraire, son entière souveraineté. Sans cela, la nation n'eût pu reconquérir sa liberté que par l'intervention d'un pouvoir de fait, qui eût bien voulu remettre en vigueur les lois anciennes pour l'élection de la Chambre des communes. Le Parlement de Cromwell pouvait anticiper le raisonnement que firent nos Etats-Généraux en 1789 : élus

(1) Carlyle, *op. cit.*, III, 241, discours du 12 sept. 1654 : « Entre autres choses que je dis alors de vous. je dis que vous étiez un libre Parlement. Et en vérité c'est ce que vous êtes tant que vous reconnaissez le gouvernement et l'autorité qui vous ont appelés ici ».

(2) *Qu'est-ce que le Tiers-Etat* ? 3e édit. 1789, p. 111 : « Ces lois sont dites *fondamentales*, non pas en ce sens qu'elles puissent devenir indépendantes de la volonté nationale, mais parce que les corps qui existent et agissent par elles ne peuvent point y toucher ». — P. 121 : « Celle-ci (la législature ordinaire) ne peut se mouvoir que dans les formes et aux conditions qui lui sont imposées.

(3) Gardiner, *Constitutional documents*. p. 318 : « où il sera contenu que les personnes élues n'auront pas le pouvoir de changer le gouvernement tel qu'il est ici établi dans une seule personne et un Parlement ».

(4) Carlyle. *op. cit.*, III, 256, discours du 12 septembre 1654 : « Là aussi ils signèrent l'*indenture* avec cette clause « que les personnes choisies n'auraient pas le pouvoir de changer le gouvernement, tel qu'il est actuellement établi dans une seule personne et un Parlement. » Ainsi j'ai justifié ma seconde assertion, à savoir que je ne porte pas témoignage moi-même en ma faveur ; mais que le bon peuple d'Angleterre et vous tous êtes mes témoins. »

pour siéger dans une forme déterminée, avec des pouvoirs limités, ils ne tardèrent pas, une fois réunis, à se déclarer la représentation indivisible et souveraine de la nation. Pourtant, en 1789, il s'agissait pour eux d'opérer une Révolution ; en 1654, le Parlement pouvait soutenir qu'il accomplissait une Restauration.

Aussi Cromwell, pour soutenir son œuvre, s'adressait plus haut. Il invoquait d'abord le droit divin, sous une forme particulière, qui lui était familière. C'était, on le sait, l'habitude de son esprit, dans les scènes diverses de cette longue tragédie où il jouait le principal rôle, d'attribuer chaque péripétie à l'intervention divine. C'était Dieu qui menait tout. C'est d'ailleurs, au même point de vue, que la Révolution puritaine était appréciée par l'esprit catholique, de l'autre côté de la Manche. Dans l'*Oraison funèbre de Henriette de France*, comme dans les lettres et les discours de Cromwell, ces événements sont présentés comme décidés par la providence elle-même (1); l'orateur catholique et l'homme d'Etat puritain différent sans doute quant à l'interprétation que chacun d'eux donne des desseins de Dieu, mais ils s'accordent à voir là la main du Seigneur.

Cromwell ne manqua pas de relever ce titre devant le Parlement de 1654. Il rappela comment lui-même, en convoquant le Parlement nommé, avait voulu déposer le pouvoir absolu que Dieu et le Long Parlement avaient mis entre ses mains ; et peut-être était-il un serviteur infidèle de Dieu, en déposant avant l'heure la puissance que celui-ci lui avait confiée (2). Le

(1) Bossuet, *Oraison funèbre de Henriette de France, (passim)*, et particulièrement ce passage : « Je ne suis pas ici un historien qui dois vous développer le secret des cabinets, ni l'ordre des batailles, ni les intérêts des partis ; il faut que je m'élève au dessus de l'homme pour faire trembler toute créature sous les jugements de Dieu... et j'ai à vous faire voir les merveilles de sa main et de ses conseils ; conseils de juste vengeance sur l'Angleterre ; conseils de miséricorde pour le salut de la reine ; mais conseils marqués par le doigt de Dieu, dont l'empreinte est si vive et si manifeste dans les événements que j'ai à traiter, qu'on ne peut résister à cette lumière ».

(2) Carlyle, *op. cit.*, III, 247, discours du 12 sept. 1654: « Si le but principal en convoquant cette assemblée était la constitution définitive (*settlement*) de la nation, en ce qui me concerne, le but capital était de déposer le pouvoir que j'avais entre les mains. Je vous le répète en présence de ce Dieu qui m'a béni et qui a été avec moi dans toutes mes adversités et mes succès : c'était, en ce qui me concerne, le principal but. Le désir, peut être assez coupable, j'en ai peur, de quitter le pouvoir, que Dieu, par sa Providence, avait mis très clairement entre mes mains, avant qu'il m'appelât à le déposer.... L'autorité que j'avais dans ma main était tellement illimitée, car, par Act du Parlement, j'étais général en chef de toutes les forces d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande. »

Parlement nommé, à son tour, avait résigné ses pouvoirs au profit de Cromwell, qui se trouvait par là investi de nouveau de la toute puissance (1). C'est alors, dit Cromwell, que « sur les instances de diverses personnes d'honneur et de qualité, sur les instances d'un grand nombre des officiers supérieurs de l'armée alors présents, j'acceptai la place et le titre de *Protecteur* (2).

L'*Instrument* n'était ainsi que la limitation, consentie par le titulaire, d'un pouvoir émané de Dieu.

Pour soutenir l'*Instrument*, Cromwell invoquait aussi l'autorité directe du peuple. Il soutenait, en réalité, la thèse sur laquelle les Américains font reposer la force de leurs Constitutions, limitatives du pouvoir législatif : à savoir qu'il avait été accepté par la nation elle-même ; il s'imposait donc à ses représentants. Il rappelait les adhésions qu'avaient données les grands corps de l'Etat à son installation solennelle en qualité de Protecteur (3). Mais il déclarait aussi avoir organisé une sorte de plébiscite, avoir soumis sa constitution elle-même aux électeurs. « Je vous demanderai, disait-il aux députés de 1654, si vous n'êtes pas venus ici en vertu de mes *Writs* adressés aux divers *Sheriffs* des Comtés, et, par les *Sheriffs*, aux autres officiers des cités et franchises (*Liberties*). Auxquels *Writs* le peuple a donné obéissance, ayant également reçu communication de l'*Act of Government*; à cette fin un grand nombre d'exemplaires en furent envoyés pour leur être communiqués (aux électeurs). Et il fut aussi ordonné que l'*Instrument of government* serait lu distinctement au peuple au lieu de l'élection, pour éviter les surprises ou les méprises provenant de leur ignorance » (4). Bien que le vote formel ne portât que sur les candidats à la Chambre des communes, c'était bien implicitement un véritable plébiscite constitutionnel que Cromwell avait organisée. Mais cette logique des

(1) M. Dicey, *Introduction to the study of the law of the constitution*, 3e édit., p. 65, note 1, reproduit à peu près le raisonnement de Cromwell. Il dit qu'un corps souverain, comme le Parlement ne pourrait pas purement et simplement abdiquer son autorité... Il pourrait seulement se dissoudre dans les formes légales et ne laisser après lui aucun moyen d'en convoquer un nouveau * c'est à peu près ce que fit le *Barebone Parliament* lorsqu'en 1653 il résigna ses pouvoirs entre les mains de Cromwell.

(2) Carlyle, *op. cit.*, III, 250.

(3) Carlyle, *op. cit.*, 250, 253, 254, Discours du 12 septembre 1654.

(4) Carlyle, *op. cit.*, III, 253-5, Discours du 12 septembre 1654.

constitutions écrites était tellement éloignée des idées anglaises, que la précaution prise devait paraître sans valeur à la plupart des contemporains, ou même contraire aux principes du droit ; c'est encore le jugement que portent sur elle d'éminents écrivains (1).

Il en résulta que le Parlement convoqué en 1654 prétendit immédiatement discuter l'*Instrument*, lui donner ou lui refuser son appprobation. Il semble même que Cromwell, spontanément, se soit décidé d'abord à le soumettre à son approbation, et l'ait déclaré dans son discours d'ouverture. C'est ce que M. Gardiner soutient avec de bons arguments, bien que cela paraisse en contradiction avec les événements qui suivirent. « Cela est clair, dit-il, si l'on accepte le témoignage de l'ambassadeur Hollandais, d'après lequel Olivier — dans une phrase postérieurement supprimée du discours publié — conclut en invitant directement la Chambre à prendre l'*Instrument* en considération, espérant, sans doute qu'il serait aisément accepté par des hommes qui étaient aussi désireux de l'ordre que lui-même. Comme confirmant cette inférence, on peut relever ce fait que, lorsque les débats parlementaires s'ouvrirent et que la question fut posée de savoir si la Chambre était disposée à laisser le gouvernement sous la direction d'un seul homme, ce fut un membre du Conseil (d'Etat) qui demanda que, toute affaire cessante, l'*Instrument*, fût soumis à l'approbation de la Chambre (2).

Quoi qu'il en soit, la Chambre des communes discuta l'*Instrument*, mais cette discussion même montre que l'idée d'une constitution écrite était alors parfaitement acceptée par l'esprit anglais. Sans doute la Chambre soutenait qu'un pareil titre ne pouvait valoir que par son autorité ; mais elle admettait fort bien qu'elle pouvait voter une loi qui, acceptée par Cromwell, l'enchaînerait elle-même, ainsi que les Chambres futures, et qu'elle ne pourrait point modifier de sa seule volonté,

(1) Gardiner, *Oliver Cromwell*, p. 163 (L'auteur parle surtout de la clause portant que les députés élus n'auraient pas le pouvoir de changer la forme du gouvernement : « Le fait d'imposer une telle restriction était certainement condamnable d'après le principe que la volonté du corps électoral, exprimée par ses représentants, doit être considérée comme tranchant définitivement toutes les controverses. Cependant, ni Cromwell ni ses adversaires n'avaient reconnu un tel principe ». Voilà bien la conception anglaise mise en face de la conception Américaine, dont Cromwell se faisait par avance l'interprète.

(2) *Oliver Cromwell*, p. 161.

ce qui est contraire à la théorie classique du droit anglais (1). Le Parlement de 1654, prépara même et vota une constitution, qui nous a été conservée (2) et que je rapprocherai, sur les principaux points, des dispositions contenues dans l'*Instrument of goverment*. Le poids des événements l'emportait sur les idées traditionnelles : l'Angleterre, après une si longue période de lutte et de révolution, essayait, comme essaient aujourd'hui les peuples du Continent et les peuples d'Amérique, de s'assurer par ce moyen, factice mais légitime, un état constitutionnel stable et indiscutable.

On sait, d'ailleurs, comment ce débat prit fin. Le 22 janvier 1655, Cromwell, irrité d'une discussion, qu'il avait probablement permise mais qu'il pensait voir tourner autrement, prononça la dissolution du Parlement.

IV

Comment Cromwell et son entourage comprenaient-ils au juste le caractère constitutionnel de l'*Instrument* ? Le considéraient-ils comme immuable, on admettaient-ils qu'il pût être modifié, et alors comment et par qui ? (3) Cromwell a exposé lui-même sa conception à cet égard, dans un discours aux députés du Parlement de 1654, que j'ai eu déjà l'occasion de citer plus d'une fois.

Pour la bien comprendre il faut savoir d'abord, indiquer par avance, que, d'après l'*Instrument*, le Protecteur n'avait pas le *veto* sur les *bills* votés par le Parlement, il avait, seulement, un droit plus faible, qui sera étudié plus loin, et qui ne pouvait pas les empêcher d'acquérir très rapidement force de loi (4).

(1) Dicey, *Law of the Constitution*, p. 64.

(2) Gardiner, *Constitutional documents*, Appendix, p. 353 : *The Constitutional Bill of the first Parliament of the Protectorate*.

(3) M. Gardiner, *History of the Commonwealth*, t. II, p. 291, fait cette observation : « On ne saurait s'empêcher de remarquer que cette Constitution ne contenait aucune provision pour sa propre révision ; mais il n'y a aucune raison de supposer que ses auteurs n'avaient pas envisagé l'hypothèse où elle aurait besoin d'être modifiée. Comme d'autres marchands de Constitution (*Constitution-mongers*), ils ne cherchaient pas le mieux en soi, mais ce qui pouvait le mieux fournir un rempart contre certains dangers dont ils avaient eu l'amère expérience ». Sur ce point je fais des réserves, comme on le verra plus loin.

4 Carlyle, *op. cit.*, III, 268, discours du 12 septembre 1657 : « L'*Instrument of*

Cela dit, Cromwell divisait en deux catégories les dispositions contenues dans l'*Instrument*. Les unes étaient pour lui *fondamentales* (1); il les considérait, comme immuables, destinées à ne jamais changer et à passer de génération en génération. On reconnaît là, comme la terminologie même l'indique, l'influence des théories de nos anciens publicistes sur les *lois fondamentales de la monarchie*, qui étaient présentées par eux comme immuables. Cromwell en donne une idée plus familière aux Anglais en les rapprochant de la Grande Charte (2). Voici les règles contenues dans l'*Instrument* qu'il donne comme étant ainsi fondamentales.

1° C'est d'abord le gouvernement par une seule personne et un Parlement (3);

2° La non-permanence des Parlements (4);

3° La liberté de conscience (5). Cromwell, invoquant sur ce point la théorie, d'où sont sortis les *droits de l'homme* de notre Révolution, présente cette liberté comme un droit naturel (6). L'*Instrument* déclarait expressément nulles et de nul effet les dispositions législatives qui y porteraient atteinte (7).

government déclare que vous avez le pouvoir législatif sans aucun *veto* à mon profit ».

(1) Carlyle, *op. cit.*, discours du 12 septembre 1654, III, 258 : « Il est vrai que, de même qu'il y a certaines choses dans l'Etablissement qui sont *fondamentales*, de même il y en a d'autres qui ne le sont pas, mais qui sont *circonstancielles* (*Circumstancial*). Pour ces dernières, cela ne peut pas faire question, je consentirais facilement à les modifier, à les abandonner (*Of these no question but I shall easily agree to vary, to leave out*) suivant que je serai convaincu par raison. Mais certaines choses sont fondamentales. Celles-là, on ne peut pas s'en départir, mais elles doivent, j'en ai la ferme confiance, être transmises à la Postérité comme les fruits de notre sang et de notre travail » ; III, 261 ; « Si vous admettez que certaines règles fondamentales doivent rester fixes, comme dignes d'être transmises à la Postérité »; III, 263 : « De cette façon il y a beaucoup de choses *circonstancielles*, qui ne sont pas comme les lois des Mèdes et des Perses. Mais les choses qu il sera nécessaire de transmettre à la Postérité, celles-là doivent être inaltérables. Autrement chaque Parlement successif discutera pour modifier le gouvernement ; nous serons ainsi replongés dans la confusion aussi souvent que nous aurons des Parlements et nous ferons de notre remède notre maladie ».

(2) Carlyle, *op. cit.*. III, 258 : « Dans tout gouvernement il doit y avoir quelque chose de fondamental, quelque chose comme la *Magna Charta*, qui devrait être fixe et inaltérable ».

(3) Carlyle, *op. cit.*, III, 258 : « Le gouvernement par une seule personne et un Parlement est fondamental. Il est le *esse*, il est constitutionnel (*Constitative* »).

(4) Carlyle, *op. cit.*, III, 259 : « Que les Parlements ne puissent pas se rendre perpétuels, c'est une règle fondamentale ».

(5) *Ibidem* : « La liberté de conscience en fait de religion, n'est-ce pas encore là une règle fondamentale ? »

(6) *Ibidem* : « La liberté de conscience est un droit naturel, et celui qui veut l'avoir doit l'accorder (aux autres) ».

(7) Gardiner, *Constitutional documents*, p. 324 : « XXXVIII. Que toutes les lois,

Il inaugurait ainsi le système de protection des droits individuels et la sanction des règles constitutionnelles qui se sont établis aux Etats-Unis (1) ; car il devait en être de même pour toutes les lois votées par le Parlement mais contraires à l'*Instrument* (2). Il n'est point douteux en effet que les juges anglais se seraient refusés à appliquer de pareils textes. La preuve en est dans ce qui ce passa lorsque le Parlement de 1654 eut été dissous sans avoir approuvé l'*Instrument*. En effet deux juges émirent, dans le jugement d'un procès criminel, le doute qu'une ordonnance de Cromwell, rendue conformément à l'*Instrument* eût pu légalement faire de la rébellion contre le Protectorat un crime de haute trahison. Bientôt après le *Chief justice* Rolle se montra plus qu'hésitant à déclarer obligatoire le paiement de droits de douane imposés par le Protecteur et son Conseil sans l'assentiment du Parlement (3). Sans doute Cromwell se débarrassa de ces magistrats. Mais il y a là une indication précieuse des tendances de la magistrature anglaise quand à l'appréciation de la constitutionnalité des lois.

Pour en revenir à la liberté de conscience, celle que reconnaissait et sanctionnait l'*Instrument* était en réalité fort peu large. En premier lieu, il établissait une véritable religion d'Etat, définie (article 35) « la religion chrétienne telle qu'elle est contenue dans les Ecritures ». Il est vrai que l'article 36 défendait d'employer aucune violence, d'édicter aucune pénalité pour y convertir le citoyens, et l'article 37 disait encore : « Tous ceux qui professent la foi en Dieu par Jésus Christ (bien que différant, dans leur opinion, de la doctrine, culte et discipline publiquement admis) ne seront pas entravés, mais protégés dans la profession de leur foi ou dans

statuts et ordonnances, et les clauses contenues dans une loi, statut ou ordonnance, contraires à la sus-dite liberté seront considérés comme nuls et sans effets ». Cf. ci-dessus, p. 201.

(1) F. Harrisson, *Oliver Cromwell*, p. 196 : « Il devait y avoir ce que Olivier appelait des « règles fondamentales », ou ce que nous appelons maintenant des « garanties constitutionnelles » ; bases fondamentales ne pouvant être modifiées comme les lois ordinaires. L'Angleterre est le seul pays dans le monde moderne où les règles *fondamentales*, ou « les garanties constitutionnelles » sont inconnues. Au début d'une nouvelle ère républicaine la position d'Olivier était exactement celle de Washington, d'Hamilton, Jay et Maddison ».

(2) L'article XXIX (Gardiner, *Constitutional documents*, p. 321), porte en effet que les *bills* votés par le Parlement deviendront des lois sans l'assentiment du Protecteur « pourvu que de tels *bills* ne contiennent en eux rien de contraire aux matières contenues dans les présentes ».

(3) Gardiner, *Oliver Cromwell*, p. 169.

l'exercice de leur religion, pourvu qu'ils n'abusent pas de la liberté jusqu'à causer aux autres un dommage matériel (*civil injury*) ou jusqu'à troubler actuellement la paix publique ». Mais le texte ajoutait que cette liberté ne s'étendait pas au Papisme, ni à l'Episcopat (*Prelacy*), ni à ceux qui, sous profession de croire au Christ, entendaient et pratiquaient la licence ».

4° Le dernier point considéré par Cromwell comme «*fundamental* » était la disposition de la force armée, attribuée, à la fois au Protecteur et au Parlement (art. 4), dans des conditions qui seront indiquées plus loin. C'était là pour Cromwell un point capital. Exiger toujours en cette matière la décision du Parlement seul, c'était de nouveau rendre celui-ci omnipotent (1).

Les autres dispositions contenues dans l'*Instrument* étaient considérées par Cromwell comme *circonstancielles*. Elles pouvaient par conséquent être modifiées, mais non point, comme les lois ordinaires pouvaient l'être d'après l'*Instrument*, par la seule volonté du Parlement. Il fallait pour cela à la fois le consentement du Protecteur et celui du Parlement ; la révision supposait nécessairement une entente entre eux. « Certaines choses *circonstancielles*, dit-il, sont (à débattre) entre le *Chief Officer*, et le Parlement pour être modérées, réglées, comme l'occasion se présente ». Et plus loin : « Ces choses *circonstancielles* sont sujettes à débat entre vous et moi » (2).

Telle est la théorie de Cromwell sur la nature et la force des lois constitutionnelles. Elle coïncide avec la théorie moderne française et américaine, en ce qu'elle donne à toutes une force, une stabilité juridique plus grandes que celles des lois ordinaires. Elle en diffère en ce qu'il distingue parmi les dispositions de l'*Instrument* (toutes constitutionnelles) deux catégories : les unes auraient un caractère plus fondamental que

(1) Carlyle, *op. cit.*, III, 261 : « Une autre règle fondamentale *que j'avais oubliée*, c'est l'armée (*Militia*). Elle doit être considérée comme fondamentale entre toutes. Que le pouvoir d'en disposer soit bien et équitablement attribué, cela est nécessaire. Le pouvoir absolu sur l'armée remis à une seule personne, sans aucun contrôle, à quoi cela servirait-il ? .. à quoi servirait une provision contre la perpétuité des Parlements si ce pouvoir sur l'armée n'appartenait qu'à eux. Supposons que le Parlement ait ce pouvoir sans contrôle, n'aura-t-il pas par là même le pouvoir de changer la forme du Gouvernement, en démocratie, en aristocratie, en anarchie, en ce qu'il voudra ? »,

(2) Carlyle, *op. cit.*, III, 262, 263.

les autres, n'étant point sujettes à révision (1). C'était là sûrement un point faible, car aucun signe extérieur, aucun *criterium* certain ne permettait de distinguer celles qui appartenaient à l'une ou à l'autre catégorie, lorsque Cromwell seul fit cette distinction dans son discours du 12 septembre 1654.

Aussi tous les historiens, ne voient-ils pas les choses, telles que je viens de les exposer ; M. Gardiner les présente sous un jour tout à fait différent.

Le discours de Cromwell, dans lequel j'ai puisé sa théorie des lois constitutionnelles, fut adressé par lui le 12 septembre 1654 aux membres du Parlement convoqués devant lui, pour recevoir ses conditions. Il était irrité de ce qu'ils s'étaient mis à discuter l'*Instrument*, dans son ensemble et dans son principe, et prétendaient le modifier à leur gré. Mais il sentait en même temps la force de la tradition, qui soutenait les prétentions du Parlement. Selon M. Gardiner, il proposait à celui-ci, dans son discours, une véritable transaction. Il lui permettait de discuter librement l'*Instrument*, de faire, pour le remplacer, une nouvelle Constitution, mais à condition qu'il accepterait quatre *principes fondamentaux*. Voici les termes mêmes de l'auteur : « Après avoir justifié sa propre conduite, en ce qui concerne la préparation de l'*Instrument*, après avoir argumenté de ce qu'il avait été accepté par les électeurs, qui étaient obligés par ses termes de reconnaître l'établissement du gouvernement dans une seule personne et dans un Parlement, il procéda à l'offre d'un compromis. Il était préparé à substituer à la place de l'*Instrument*, une Constitution parlementaire, pourvu que quatre conditions fussent acceptées comme fondamentales, pour être transmises à la postérité comme inattaquables. La première était que le pays devait être gouverné par une seule personne et par un Parlement ; la seconde que les Parlements ne devaient pas se rendre perpétuels ; la troisième que la liberté de conscience devait être respectée ; la quatrième que ni le Protecteur, ni le Parlement ne devaient avoir un pouvoir absolu sur l'armée. Cela en dit autant que des volumes sur le pouvoir qu'avait le regard d'Olivier de pénétrer au cœur d'une situation : tandis en effet

(1) D'après M. Harisson les seuls « *fundamentals* » auraient eu, semble-t il, le caractère constitutionnel au sens moderne du mot.

que l'*Instrument* et le pouvoir absolu pour une Chambre unique de défier la dissolution ont passé l'un et l'autre dans le domaine de la théorie non réalisée, chacun des *principes fondamentaux* de Cromwell a été adopté par la nation, — non pas, il est vrai, dans aucune constitution écrite, mais avec la garantie plus forte et plus durable d'une pratique acceptée et mise hors de dispute par la conscience de la nation elle-même. Les quatre principes fondamentaux, au sujet desquels il faisait alors appel à la Chambre, forment le legs politique qu'Olivier a fait à la postérité. — Pour obtenir l'assentiment à ce compromis, Olivier ordonna qu'aucun membre ne pourrait reprendre son siège s'il refusait de signer la déclaration suivante : « Je promets, et m'y engage librement, d'être fidèle au Lord Protecteur et à la République d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande, et, conformément aux *indentures* par lesquelles j'ai été déclaré élu pour servir dans ce Parlement, je ne ferai aucune proposition et ne donnerai aucun consentement tendant à changer le Gouvernement tel qu'il est établi dans une seule personne et un Parlement ». Ceux qui refusaient de signer furent exclus de toute participation aux affaires de la Chambre... S'il devait y avoir un *test*, celui qui fut ainsi choisi était le moins rigoureux possible ; c'en était même un que chacun des membres avait été déjà requis de signer, et sans lequel ils ne pouvaient pas, conformément à l'*Instrument*, occuper leurs sièges. Il les laissait parfaitement libres de proposer tout amendement à la Constitution ; ils pouvaient même voter contre tous les principes fondamentaux d'Olivier excepté le premier « (1).

D'après cela, Cromwell n'aurait pas eu vraiment la conception des lois constitutionnelles proprement dites ; ou, s'il l'avait eue un instant, en présentant d'abord l'*Instrument*, il l'aurait bientôt abandonnée, pour revenir aux véritables idées du fonds anglais. Mais il m'est impossible d'accepter cette interprétation. Avec la plupart des auteurs anglais, je crois que Cromwell considérait les dispositions contenues dans l'*Instrument*, comme ayant une force autre que celle des lois ordinaires. J'ai mis sous les yeux des lecteurs les pièces du pro-

(1) *Oliver Cromwell*, p. 162-3.

cès, les passages topiques de son discours ; il me paraissent décisifs.

Sans doute, devant les résistances qu'il rencontra, Cromwell venait proposer une transaction au Parlement ; mais c'était simplement de faire ensemble et dès maintenant la révision, si elle était désirée, des dispositions *circonstancielles*. Il l'a dit en termes fort clairs : « Il y a donc quelque chose à vous offrir, et j'espère que cela ira, étant compris avec les qualifications que j'ai dites, à savoir *de réformer les choses circonstancielles* et d'accepter la substance et les règles fondamentales, c'est-à-dire la forme de gouvernement actuellement établie, qui ne doit pas être changée, comme il est expressément stipulé dans vos *indentures* (1). » En outre certaines phrases de discours ne comportent point une autre interprétation (2). Enfin, la déclaration exigée des députés ne mentionne expressément qu'une des règles fondamentales, celle il est vrai qui formait la clef de voûte, le gouvernement par une seule personne et un Parlement ; mais il n'est point du tout certain que l'engagement eût ce sens restreint (3). La preuve en est que, quelques jours plus tard, la majorité de ceux qui l'avaient signé, éprouvaient le besoin d'en limiter ainsi la portée par une nouvelle déclaration (4).

Il faut rappeler d'ailleurs que le caractère constitutionnel proprement dit fut aussi attribué par le Parlement de 1654 à

(1) Carlyle, *op. cit.*, III, 267 ; voici, en anglais, le passage topique : « There is therefore somewhat to be offered to you ; which I hope will answer, being understood with the qualifications I have told you, — namely *of reforming, as to circumstancials.* »

(2) Cromwell, dans un passage rapporté ci-dessus, p. 214, note 1, dit qu'il *allait oublier* l'une des règles fondamentales. Cela peut s'expliquer, s'il s'agissait seulement pour lui de relever celles des dispositions de l'*Instrument* qu'il considérait comme immuables, mais qui gardaient toujours une force particulière par cela seul qu'elles étaient inscrites dans ce document. Cela ne se comprendrait point s'il s'agissait pour lui de poser un certain nombre de conditions essentielles dans une transaction.

(3) Ce qui était visé c'était en effet ce gouvernement, *tel qu'il était établi par l'Instrument.*

(4) Ludlow, *Memoirs*, p. 191 : « Cependant en un ou deux jours cet engagement fut signé par environ cent trente membres et, quelques jours après, plusieurs autres le signèrent et prirent leurs sièges dans la Chambre ; là, un débat s'étant élevé touchant la dite reconnaissance, ils passèrent une déclaration portant qu'il ne devait point être entendu comme comprenant l'ensemble du gouvernement compris dans les quarante-deux articles de l'*Instrument*, mais celui-là seulement qui voulait que la République fût gouvernée par une seule personne et par un Parlement. »

la Constitution qu'il vota pour remplacer l'*Instrument*. Celle-ci portait en effet (ch. 59), qu'aucun des articles qu'elle contenait ne pourrait être modifié, rapporté ou suspendu, si ce n'est avec le consentement du Lord Protecteur et du Parlement, alors que d'après le ch. 1 les *bills* votés par le Parlement devenaient loi en principe sans l'assentiment du Protecteur. D'autre part elle sanctionnait d'une façon plus énergique encore un certain nombre de ces dispositions, qui répondaient aux *Fundamentals* de Cromwell, elle donnait au Protecteur le droit de *veto* absolu sur les lois qui pourraient lui porter atteinte (1).

A. Esmein,
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris.

(A suivre.)

(1) C'étaient : le gouvernement par une seule personne et un Parlement (ch. 2); le revenu annuel fixé pour la liste civile et les dépenses du gouvernement civil (ch. 18), le nombre de soldats sur lequel le Protecteur et le Parlement se mettraient d'accord périodiquement (ch. 48) ; enfin certains points concernant la liberté de conscience (art. 15); Gardiner, *Constitutional documents*, p. 353, sq.

FONCTION DE LA LOI ET DE L'AUTORITÉ
DANS L'ÉVOLUTION SOCIALE

(*2e article*)

Sommaire. — Co-existence de deux sphères de droit, le droit législatif et le droit non législatif. — Rapports entre ces deux sphères. — Doctrine erronée de quelques écrivains. — Maux qu'engendre la méconnaissance du caractère transitoire et historique des lois et des autorités. — Subterfuges que l'on invente pour éluder l'action de ces dernières lorsque cette action est dangereuse. — C'est une exigence du progrés social que la diminution graduelle de l'action des lois et des autorités. — Le régime autoritaire et le régime de coopération libre. — Ce dernier est celui que préconisent un certain nombre d'écrivains contemporains, appartenant à des écoles philosophiques très différentes.

Lorsqu'une situation légale, quelle qu'elle soit, a été établie, en admettant même qu'elle soit la mieux appropriée aux nécessités présentes de l'agrégat collectif auquel elle se rapporte et, par conséquent, la plus conforme à la justice du moment (unique justice possible), elle ne doit pas, pour cela, être considérée comme invariable, suivant l'usage reçu, mais bien comme transitoire et éphémère. Quelque prévoyant qu'ait été le législateur, quelque pénétrant qu'ait été son regard pour lire dans l'avenir, ses prévisions sont toujours renfermées dans un cercle étroit, alors même qu'il aura cherché à deviner le cours probable des événements et qu'il se sera efforcé de régler d'avance leur marche. De la série infiniment compliquée des résultats que peuvent entraîner les facteurs sociaux qui existent *hic et nunc*, le législateur, quelque grandes que soient son intelligence et ses connaissances, ne peut s'en représenter qu'une bien faible partie ; et c'est à cette partie seulement qu'il peut appliquer ses prescriptions. Il doit forcément abandonner tout le reste à la discrétion des individus. Les législations les plus détaillés et les plus casuistiques prévoient seulement quelques actes, très peu nombreux, parmi ceux qui

peuvent se réaliser dans la société. Il est certain que souvent on a prescrit que la vie sociale ne devrait pas se produire autrement que ne l'ordonne la loi (1) ; et il y a même eu des législateurs assez présomptueux (Justinien, Napoléon) pour défendre d'interpréter et de commenter les lois qu'ils ont établies, jugeant sans doute qu'elles constituaient des formules d'une évidence et d'une clarté absolues et qu'elles représentaient le *summum* de la sagesse et de la justice. Mais la vérité est que ces défenses ont été inefficaces, que, malgré elles, il s'est produit, comme cela était immanquable, des situations non prévues par la loi, et que celle-ci a dû être interprétée. Les hommes nouent entre eux des liens que la loi ne protège pas et qui n'ont pour toute règle et pour toute garantie que la bonne foi de ceux qui les ont créés, ou la contrainte, en quelque sorte mécanique et presque inconsciente, de l'habitude, ou la force puissante de l'imitation et de l'exemple, ou l'attrait de l'intérêt personnel, plus ou moins immédiat, etc. Mais, en dehors de ces liens qui s'établissent par le fait de l'habitude entre les associés avec les mêmes éléments qui existaient lorsque la loi a été faite, il en est donc qui sont produits par des éléments tout à fait nouveaux et que le législateur n'a pas pu prendre en considération lorsqu'il a édicté ses prescriptions. La loi — la chose est évidente — n'a pas eu à se préoccuper de ces manifestations ; et c'est donc ailleurs que dans la loi que ces derniers doivent aller chercher appui et protection.

D'où il résulte que toujours, à côté du milieu social produit par les lois, il naît, par la force même des choses, un autre milieu social extra-légal, fondé sur l'habitude, qui peu à peu acquiert de la consistance et de l'extension aux dépens du premier. Les lois, tout au moins les lois actuelles, sont des

(1) On admettait seulement comme vie sociale juste celle qui était conforme à la loi, laquelle, par suite, passait pour être la source exclusive du droit, la coutume, la jurisprudence, l'équité, etc., étant considérées, sous ce rapport, comme des quantités négligeables. Aujourd'hui même, il y a de nombreux écrivains qui défendent cette manière de voir, surtout en Italie (Cogliolo, Puglia, Schiattarella, etc.). L'un d'eux dont les travaux relatifs à la philosophie du droit et à la sociologie sont très appréciés, Vanni, que nous avons déjà cité plus haut, nous disait récemment au sujet de la doctrine soutenue dans nos *Problèmes du Droit pénal* (en espagnol) : « Je crois qu'une conception réaliste et positive du droit doit considérer exclusivement comme sources de ce dernier les *règles* données directement par l'Etat ; quant à celles qui ont une autre origine (coutume, jurisprudence, etc.), *elles puisent leur force dans l'autorité de l'Etat* ».

préceptes fixes, inflexibles, cristallisés, quelque chose comme une armure forgée pour servir à un corps connu ; et la société pour laquelle elles sont faites est un organisme vivant, en perpétuel mouvement. Il est, par suite, inévitable qu'entre les deux termes, qui devraient être toujours en parfaite harmonie, il se produira, dès l'instant que la loi est édictée, un manque d'équilibre qui va en s'accentuant de jour en jour et qui peut devenir, avec le temps, si prononcé, qu'il en résulte une lutte cruelle dont les résultats sont, suivant que tel ou tel élément a le dessus, ou une dictature absolue (1), ou une révolution anarchiste, atomistique, effrénée, ou une des nombreuses situations intermédiaires qui existent entre ces deux extrêmes (2).

On peut donc dire, d'après ce qui précède, qu'il existe deux sphères différentes dans lesquelles chaque individu peut exercer son activité : une sphère, d'étendue indéfinie, dans l'intérieur de laquelle l'homme peut accomplir tous les actes qui lui paraissent utiles, déployer toute son énergie sans autres entraves que celles de sa discrétion, de sa bonne volonté, de la peur de la vengeance ou des représailles, de la part des autres, ou de l'emploi que ces derniers peuvent faire, à leur tour, de la force (sphère de la morale, de l'utilité, du droit naturel ; sphère des devoirs imparfaits, libre de toute contrainte de la part de l'État) ; — une autre sphère où existent certaines formes de contrainte extérieure qui empêchent les individus d'accomplir certaines actions et les forcent à en accomplir d'autres (sphère du droit proprement dit, du droit positif, obligatoire, des devoirs parfaits).

Ces deux sphères existent en même temps dans toutes les circonstances et dans toutes les formes de la vie sociale, dès que les lois ont été promulguées (3) ; mais suivant le dévelop-

(1) Qui peut être nuisible, comme elle peut être bienfaisante. Ce dernier cas se produit lorsque le dictateur est un homme qui, à une volonté énergique et portée vers le bien public et non vers son propre intérêt privé, joint de grandes qualités d'intelligence et des moyens de succès.

(2) Voir les livres de M. Costa : *La vie du Droit* (en esp.), Madrid, 1876, et *Théorie du fait juridique* (en esp.), Madrid, 1880, où se trouvent expliquées la nature et la fonction de la dictature, des révolutions, de la résistance à l'exécution des lois injustes, etc.

Les verdicts appelés *ex abrupto* et *notoirement injustes* (légalement parlant) du jury, ne sont souvent que des moyens violents de consommer ce divorce entre la loi et l'opinion publique, entre le droit positif et le droit naturel et réel.

(3) D'où il faut conclure que, dans une organisation sociale anarchiste, où il

pement de la société, c'est tantôt l'une et tantôt l'autre qui domine. Entre elles, il n'existe, en réalité, aucune différence essentielle ; certaines relations, seulement, au début non garanties par le pouvoir public commencent à l'être, passent du domaine de la morale et du droit naturel dans le domaine du droit positif; d'autres, au contraire, placées auparavant sous la contrainte du pouvoir sont abandonnées à la merci des individus et à la sanction de la conscience, de l'opinion publique, de la coutume, perdent leur caractère de relations juridico-positives, légalement obligatoires, pour se transformer en relations morales, juridico-naturelles, légalement potestatives. Ni la morale, ni le droit ne sont des ordres étrangers à la réalité d'ici-bas, supérieurs à tout ce qui est terrestre, des règles absolues de la vie humaine, formulées par des pouvoirs surnaturels et invisibles qui gouvernent le monde sans dépendre de lui. Ce ne sont, en réalité, que la réalité et la vie même.

L'ensemble des conditions et des éléments réels qui constituent un milieu social donné forme l'ordre dit « moral », lorsque, par le peu de force avec laquelle ils s'imposent au sujet intelligent (contrainte), celui-ci juge qu'il n'est pas absolument nécessaire, mais qu'il est utile simplement, de leur obéir et de les respecter, et comprend, par là même, que cette obéissance et ce respect sont potestatifs pour lui (la morale, dit-on, n'a d'autre juge que la conscience), qu'ils lui permettent de faire une œuvre méritoire (de compassion, de bienfaisance, de charité, purement gratuits), s'il les pratique, sans qu'ils puissent faire l'objet d'une sanction légale, sans qu'on puisse jamais le contraindre par la force. Et ces mêmes conditions réelles constituent l'ordre « juridique », lorsque la pression qu'elles exercent sur l'individu est telle que celui-ci ne peut pas faire autrement que de se soumettre et de les res-

n'existe pas de lois, il n'y a pas lieu de se poser la question au sujet de laquelle, depuis quelque temps, on a tant et si inutilement, presque toujours, discuté, touchant les rapports entre la morale et le droit ; question qui n'a pas davantage pu se présenter dans les sociétés primitives, où les lois étaient inconnues. Aujourd'hui, lorsqu'on pose ce problème, on songe toujours aux rapports qui existent entre la morale et le droit qu'on appelle (avec raison) *positif*, c'est-à-dire le droit promulgué, obligatoire, pourvu d'une *actio*. Cette question n'a rien à voir avec le droit *naturel* ; car on remarque immédiatement que les différences qu'on établit entre la morale et le droit n'ont aucune valeur dans ce cas.

pecter, parce qu'il reconnaît la virtualité interne de ces conditions, et voit qu'il est utile *(juste)* pour tous, et pour lui aussi, de leur obéir et de les respecter (accomplissement volontaire du devoir, soumission spontanée de la volonté au bon ordre et au bien-être de tous) ; parce que d'autres conditions (la loi, le pouvoir public, l'opinion publique, la crainte de la sanction religieuse, etc.), l'obligent à exécuter par force ce qu'il ne ferait pas de bon gré (contrainte externe).

Il est clair, d'après cela, que les deux sphères de la morale et du droit, comme on les appelle, loin d'avoir, comme on le croit généralement, des contours fixes et invariables (1), ont entre elles des relations intimes, se pénètrent mutuellement l'une l'autre, dans un flux et un reflux incessant, au point qu'on peut bien dire qu'elles n'en forment qu'une seule. Cela se voit, surtout, lorsqu'on porte son attention sur certaines relations qui, sans être arrivées à avoir en leur faveur une garantie légale ou judiciaire, ne se trouvent pas toutefois entièrement dépourvues de sanction et de caractère obligatoire : cela se produit, par exemple, avec celles qui ne donnent pas lieu à une action devant les tribunaux, mais qui cependant sont si impérieuses que la coutume, l'opinion publique, le sentiment religieux et moral les font respecter la plupart du temps par crainte de la sanction qui découle de ces sources.

A quelle catégorie appartiennent ces relations ? Sont-elles morales ou juridiques ? Ne participent-elles pas d'une double nature ! Ne peut-on pas dire qu'ayant encore un pied dans le

(1) La doctrine de l'école du droit naturel, constamment préoccupée de ce qu'elle prétendait être des « principes absolus » (auxquels on doit beaucoup certainement, mais qui ont donné et donnent lieu à de grands égarements et à de grandes erreurs, et opposent un puissant obstacle au progrès positif des sciences sociales), cherche depuis plus de trois siècles à déterminer d'une manière précise et définitive les rapports qui existent entre la morale et le droit, touchant ces « principes ». Mais le problème est toujours sans solution comme il l'était au début ; et nous devons ajouter qu'il est insoluble parce qu'il est mal posé. On aura beau faire des prodiges d'esprit (ce que font réellement, comme le lecteur le sait, les écrivains de la philosophie juridique abstraite) pour déterminer les limites invariables qui séparent la morale du droit, on perdra son temps ; car ces limites n'existent pas. Et si on veut admettre leur existence, on est obligé d'avouer que ces limites sont les plus instables et les plus changeantes que l'on connaisse. Dès maintenant, il faut renoncer à la prétention (commune à la presque totalité des auteurs qui se sont occupés de cette question) de croire qu'il y a des relations qui, par leur propre nature, sont toujours morales, et d'autres qui sont toujours juridiques, et admettre que toutes les relations, en général, et chacune, en particulier, peuvent revêtir et revêtent, suivant les circonstances et les occasions, tantôt l'un et tantôt l'autre caractère.

domaine de la morale, du potestatif, elles cherchent à en sortir pour pénétrer franchement sur le terrain des garanties légales, de l'obligation, du précepte ? Et ce qui se produit en ce moment pour un nombre considérable de relations (1), cela ne s'est-il pas produit également, dans le temps, pour toutes celles qui sont aujourd'hui réellement juridiques, et cela ne se produira-t-il pas demain pour d'autres qui vont naître ?

Il faut, par suite, se représenter la vie sociale telle qu'elle est, comme un perpétuel *devenir*, comme un véritable processus, dans le cours duquel une *même relation*, en butte tout d'abord aux péripéties de la lutte, finit peu à peu par faire son siège dans le milieu ambiant, par creuser son lit, en quelque sorte, par s'identifier tellement avec les individus, qui vivent dans le même milieu, que ceux-ci ne savent plus se passer d'elle, en premier lieu, comme conséquence de la force de la sanction religieuse, ou de l'opinion publique, ou de la coutume ou des représailles qu'entraînerait avec elle la rupture des conventions privées ou autres ; en second lieu, comme conséquence de la force proprement légale et autoritaire. Ce qui fait que tout le monde respecte cette relation et prend bien garde de l'ébranler, de la violenter ou de la méconnaître. Qui est en mesure d'indiquer le moment où cette relation cesse d'être soumise au pur domaine de la force, pour entrer dans celui de la morale et pour passer enfin dans celui du droit ? Ne vaudrait-il pas mieux dire que la force, la morale et le droit ne sont en réalité qu'une seule et même chose, et qu'il n'existe entre eux qu'une différence de degré, qui dépend, à son tour, de la situation particulière qu'occupe l'agent de la relation ?

Puisque le droit comme la morale ont leurs racines dans le

(1) Les relations appartenant à l'ordre international sont toutes dans ce cas : de là les doutes et les disputes sur la question de savoir s'il existe ou non un *droit* international. Dans le domaine du droit interne ou national, il y a constamment toute une série de relations qui ne figurent pas *encore* dans la loi, mais qui ne tarderont pas à y figurer, tant est grande la force qui résulte de l'opinion et de la coutume ! Ainsi, par exemple, le droit commercial, les droits de la personnalité garantie par les constitutions, le contentieux administratif et, même dans le droit civil, la puissance paternelle de la mère, les droits héréditaires du conjoint survivant et des enfants naturels, la dette alimentaire entre parents, l'obligation de doter, etc., etc... tout cela qui aujourd'hui figure dans le domaine du droit promulgué, n'y figurait pas hier encore ; de la même manière que certaines autres relations qui, aujourd'hui ne sont pas encore placées sous la garantie du pouvoir public, le seront demain (réglementation du contrat du travail dans l'intérêt de l'ouvrier, protection légale des faibles, etc., etc.).

milieu social ou, pour parler avec plus de précision, sont ce même milieu considéré sous certains points de vue particuliers, il faut admettre que tous les changements que subit ce milieu sont la cause d'autant de changements moraux et juridiques. Mais le milieu, comme nous l'avons déjà indiqué, se modifie constamment et éprouve des changements continuels : il faut donc que la morale et le droit participent à ces mêmes vicissitudes. Il ne peut donc pas y avoir deux peuples, deux régions, pas même deux moments de la vie d'un peuple ou d'une région qui aient le même, exactement le même droit et la même morale (1), parce qu'il n'y a pas deux peuples, ni deux régions dont les conditions d'existence, dont le milieu ambiant soient exactement identiques (2). Ce qui est juste et moral pour les uns à un moment donné, dans un pays déterminé, est injuste et immoral pour d'autres, à un autre moment et dans un pays différent, sans que nul puisse méconnaître que ceux qui sont le mieux placés pour interpréter la morale, la justice dans leur objectivité (3), ce sont, lui, d'abord, son peuple, sa race ou son temps.

(1) Il n'y a même pas deux individus dont la conscience morale et juridique soit la même. Et un même individu n'a pas toujours la même conscience et n'agit pas toujours de la même manière : sa conduite varie suivant les lieux, les temps, les circonstances.

(2) C'est pour cela qu'il est insensé de vouloir transplanter subitement les lois et les institutions d'un pays où elles ont leurs racines et où elles sont bien accueillies, dans d'autres pays dont les conditions de vie, les coutumes doivent se modifier pour que ces lois et ces institutions puissent être viables. Mais, en retour, il est également insensé de prétendre qu'il est impossible que ces lois et ces institutions puissent se modeler sur le tempérament du peuple chez lequel elles ont été transportées, parce qu'il n'y a pas de milieu qui ne soit susceptible de changement et où l'on ne puisse trouver une place pour un autre élément nouveau, alors même que les éléments déjà existants devraient en souffrir. Sans que nous croyions que l'imitation joue dans la vie sociale un rôle aussi prépondérant que le supposent quelques sociologues, il est vrai néanmoins que son influence ne peut être mise en doute par personne.

(3) A mon avis, de même qu'il n'est pas possible de dire que le teint, la beauté aient une objectivité réelle, indépendante de nous, puisqu'ils consistent en modifications que le sujet éprouve lorsque concourent certains éléments déterminés et que leur perception n'existe plus ou est altérée, lorsque tous ces éléments font défaut ou changent, de même on ne peut pas dire davantage que la morale et la justice aient une objectivité indépendante du sujet qui les contemple ou les réalise. Par conséquent, nul ne peut émettre la prétention qu'étant le seul qui ait surpris les secrets de la justice et de la morale absolues, il est le seul qui puisse conformer sa conduite aux exigences de ces dernières. Absolument, objectivement, il ne saurait y avoir rien de juste, de moral, si ce n'est ce qui répondrait à toutes les exigences, qui donnerait satisfaction à toutes les aspirations ; mais cela est complètement impossible parce que les prétentions, les désirs et les besoins des êtres, sont très variables et très contradictoires. Il n'y a rien qui soit

Il arrive, cependant, que dans le perpétuel changement des conditions qui constituent le milieu, certaines d'entre elles apparaissent et disparaissent avec une rapidité prodigieuse, tandis que d'autres durent assez longtemps. Toutes subissent des modifications : la différence, c'est que le temps nécessaire pour que ces modifications se produisent, est plus long pour les unes que pour les autres (1) ; de même que la période de temps nécessaire pour que puisse se produire l'évolution biologique parmi les individus appartenant au règne végétal ou au règne animal, est très variable. Il y a des plantes et des animaux qui parcourent tout le cycle de leur évolution en quelques jours ou en quelques heures ou encore en quelques minutes, tandis que d'autres ont besoin, pour le parcourir, de plusieurs années et même de plusieurs siècles. Et cependant, les seconds sont aussi transitoires et aussi caducs que les premiers. Il existe, de la même manière, des institutions qui paraissent invariables par rapport à d'autres que nous voyons naître et mourir sous nos propres yeux ; mais si on les considère à travers les siècles, on observe également leur apparition et leur fin. Ces institutions sont précisément celles que la philosophie juridique abstraite, pour ne pas parler de la philosophie historique, a considérées comme ayant leur fondement dans le droit naturel, à la différence de celles qui, parce qu'on les a vues vivre peu de temps ou qu'on a assisté à leur naissance, sont considérées comme appartenant au pur droit positif. Mais les études de droit comparé, de jurisprudence ethnologique et d'histoire du droit sont venues prouver que les unes et les autres sont une dépendance du droit positif (c'est-à-dire qu'elles sont filles des nécessités du milieu et

moral et juste en soi et toujours ; il y a seulement des choses et des actes justes et moraux relativement, c'est-à-dire considérés à certains points de vue.

(1) De là provient l'erreur de ceux qui, dans le droit, comme en toutes choses, distinguent des éléments essentiels et accidentels, des éléments éternels et temporels, des éléments immuables et variables. Pour s'apercevoir de leur erreur, ils n'auraient qu'à chercher à déterminer d'une manière concrète la ligne de séparation existant entre les uns et les autres. Ceux qui, à première vue, apparaissent comme des éléments invariables, sont ceux dont la transformation exige une longue période de temps pour se réaliser : par exemple, le passage d'une forme de l'organisation de la famille à une autre, de la propriété individuelle à la propriété collective, et vice versa, etc.

qu'elles ne sont pas tombées du ciel) et que les premières sont aussi périssables que les secondes.

Pour que les lois fussent entièrement justes, comme on le prétend, c'est-à-dire pour qu'elles répondissent, dans tous les cas, aux exigences et aux conditions sociales, il faudrait que leur élasticité fût telle qu'elle leur permît, à chaque instant, de se plier aux changements que subissent ces conditions et ces exigences ; ou, ce qui revient au même, il faudrait qu'il y eût une loi pour chaque fait, ce qui revient à nier la loi même avec tous les caractères de généralité, d'égalité, etc., qu'on considère comme lui étant inhérents (1). Telle est la raison pour laquelle il existe, à cette heure, un puissant courant de l'opinion contre la rigidité des lois ; et, dans ce but, on propose des moyens d'en finir avec cette rigidité et de rendre possibles de continuelles modifications législatives (2).

(1) Et, ici encore, il convient de considérer les choses à travers la succession des temps. Aux époques où prédominaient les privilèges et où la condition des personnes, la classe à laquelle elles appartenaient, etc., servaient de base à des inégalités irritantes et injustifiées, l'affirmation de la généralité et de l'égalité mathématique des lois fut un progrès ; mais, dès que cette étape est franchie, il faut revenir, non pas aux privilèges et aux inégalités en faveur de ceux qui n'en ont pas besoin, en faveur des puissants, mais à l'application à chacun d'un précepte particulier, approprié à la situation toute spéciale dans laquelle il se trouve. Autrefois, l'inégalité consistait à donner plus à celui possédait davantage ; aujourd'hui, elle doit consister à donner plus à celui qui en a le plus besoin (*suum cuique*).

(2) C'est ce but que se proposent les projets élaborés par certains, concernant la *Création d'un Institut législatif* permanent, soit officiel, soit privé, dont la mission consisterait à refondre, retoucher, perfectionner, modifier les lois existantes ou à en introduire d'autres nouvelles suivant que l'exigeraient les nécessités sociales ; le projet de *transformer le Conseil d'Etat en organe législatif* destiné à étudier les réformes légales qui doivent être introduites dans la législation et à les présenter toutes prêtes au Parlement, qui, aujourd'hui, légifère lentement et mal ; la proposition d'établissement d'un *Centre réducteur de la jurisprudence* admise par les tribunaux, centre qui aurait pour mission d'examiner les sentences de ces derniers, d'en recueillir les plus importantes ou, tout au moins, celles qui présenteraient quelque tendance d'innovation, de les tamiser en quelque sorte et de les publier annuellement comme doctrine légale : ce qui suppléerait au défaut, dans les sociétés modernes, d'une institution jouant le rôle des préteurs à Rome. La Suisse est probablement le pays dont les lois (depuis les lois constitutionnelles jusqu'aux moins importantes) sont actuellement les plus susceptibles de se modifier et de se plier aux nécessités sociales et à leurs transformations ; et cela, grâce surtout aux deux institutions du *referendum* et de l'initiative populaire. Ce pays se rapproche peu à peu d'un régime réellement démocratique de gouvernement du peuple par le peuple, où se trouvent supprimés ou réduits à leur *minimum*, les intermédiaires et où, pour ainsi dire, chacun se donne à soi-même des lois. Mais on est encore fort loin ailleurs de cet idéal.

Il y a de nombreux penseurs pour qui la forme la plus parfaite de l'évolution juridique se trouve représentée par le droit promulgué, positif, par le droit qui a sa garantie dans le pouvoir public et dont l'accomplissement peut être exigé par la contrainte. Ces penseurs repoussent la conception d'une justice immuable et éternelle et considèrent le droit comme un produit naturel qui s'élabore au sein même de la Société à mesure que les circonstances le réclament. A une certaine époque, disent-ils, le droit consistait en coutumes, sentences des patriarches, jurisprudence, etc. ; aujourd'hui, il n'existe pas d'autre droit que celui qui est inscrit dans la loi et formulé par les organes du pouvoir ; et jusqu'au moment où le législateur les a recueillies et leur a donné sa sanction, les coutumes élaborées par le peuple, la jurisprudence adoptée par les tribunaux, s'écartant du précepte légal ou le modifiant et la doctrine exposée par les auteurs dans leurs écrits, ne constituent pas le droit. Au contraire, lorsque ces coutumes, cette jurisprudence et cette doctrine ont reçu la sanction légale, l'évolution de la règle juridique est terminée (1).

Mais les penseurs auxquels nous faisons allusion ne remarquent pas que ce qu'ils considèrent comme la manifestation dernière, définitive, comme la manifestation la plus élevée de l'évolution juridique, n'est pas autre chose que la forme *actuelle* de cette évolution, forme trouvant sa raison d'être dans des conceptions qui ont régné depuis la seconde moitié du siècle dernier jusqu'à ce jour et qui est aussi transitoire que les autres formes. Ils oublient qu'en parlant comme ils le font, ils élèvent au rang d'institutions *uniques et rationnelles* celles qui existent aujourd'hui et qui viennent par conséquent, constituer un nouveau droit naturel aussi insoutenable que celui de l'école abstraite dont ils veulent se séparer. Renfermés dans cette idée que ce qui est juste est uniquement ce qui est légal, il leur est impossible de demander

(1) Telle est la théorie que défendent, d'une manière plus ou moins explicite, les écrivains cités plus haut, suivant en cela les traces de l'école anglaise de jurisprudence analytique (Bentham, Austin, Sumner-Maine) ; c'est également celle qui est professée et développée d'une manière toute particulière par Vanni dans son ouvrage déjà cité : *Les études de Sir H. Sumner-Maine et la philosophie du droit*, § 6, (en ital.) et par Gumplowicz dans son *Droit politico-philosophique*, dans son *Idée sociologique de l'Etat* et, en général, dans tous ses écrits.

logiquement la réforme des lois au nom de la justice dont elles se trouvent éloignées, et de concevoir la vie sociale autrement que subordonnée aux conditions garanties par le pouvoir public.

Mais si on y regarde de près, on doit reconnaître que la contrainte externe, c'est-à-dire la protection légale des relations sociales, n'est autre chose que l'une des nombreuses phases de l'évolution du droit, une phase préparatoire des phases ultérieures. De même que l'agriculteur et l'éleveur de bestiaux ne privent de leur liberté les plantes et les animaux que tout autant que ceux-ci refusent de suivre spontanément la voie qu'ils leur montrent et les dégagent de leurs liens lorsqu'ils ont réussi à les subjuguer et à les domestiquer, car à partir de ce moment l'esclavage forcé est préjudiciable pour tous ; de même que le chirurgien intelligent enlève les ligatures et laisse les organes du corps se développer en toute liberté, lorsque ces ligatures ont permis aux parties qui se trouvaient accidentellement séparées de se rapprocher ; de même que le tuteur n'exerce pas une fonction perpétuelle, mais bien temporaire, et doit progressivement réduire chaque jour l'importance de son intervention dans la vie du pupille et la supprimer tout à fait lorsque ce dernier est capable de se diriger lui-même ; — de la même manière, le législateur avisé, dont le rôle a de grandes ressemblances avec celui du dompteur, de l'orthopédiste, du tuteur, ne doit pas aspirer à autre chose qu'à établir entre les individus, par le moyen de la loi et de la contrainte, des liens de solidarité que ces derniers n'établiraient pas de leur propre initiative, mais dès qu'il a atteint ce but, dès que la coopération sociale est assurée par l'habitude, par l'intérêt particulier aperçu à travers l'intérêt collectif, par la conviction des associés eux-mêmes, le législateur (et qui dit législateur, dit toute espèce de pouvoirs et d'autorités) doit se retirer et laisser agir les individus ; car en adoptant une autre ligne de conduite, il devient un obstacle et un sujet de trouble pour la vie sociale (1).

(1) Qu'on se rappelle ce qui a été dit plus haut. C'est une chose digne de remarque — pour l'époque où cela fut écrit et, en outre, à cause de la qualité de fonctionnaire judiciaire dont l'auteur était revêtu — ce que, à la veille de la Révolution française, disait Servan, avocat-général au Parlement de Grenoble,

C'est parce qu'on ne s'est pas arrêté à ce principe de l'évolution, croyant que la mission de la loi, des autorités et de l'Etat en général est une mission permanente, essentielle, invariable, qu'on a si longtemps et sans profit discuté, et qu'on discute encore sur les fins de l'Etat et sur le degré d'intervention qui lui est dévolu dans l'accomplissement des fonctions sociales ; c'est encore pour la même raison que les disputes entre individualistes et socialistes, entre libertaires et autoritaires, entre les défenseurs de la centralisation et de la décentralisation, ont été si longues et parfois si vives. Chaque école ou chaque parti adoptait un point de vue relatif et historique et l'érigeait en principe absolu ; et ainsi tous avaient raison en partie, et tous se trompaient en partie également. Et ceux-là n'étaient pas mieux inspirés, qui prétendaient distinguer deux ordres de fins dans l'Etat, les unes permanentes et les autres transitoires, historiques, ou tutélaires ; car l'Etat ou plutôt si l'on aime mieux, le pouvoir public (1), n'a pas d'autre mission que de protéger ; et, par suite, toutes ses fins sont historiques. On en trouve la preuve dans ce fait que nul n'a jamais pu déterminer la ligne divisoire entre ces deux classes de fins ; et les auteurs n'ont pu se mettre d'accord que pour affirmer que l'exécution du droit, ou l'administration de la justice appartient indubitablement à l'Etat ; affirmation si vague et si indéterminée qu'elle laisse les choses au même point que si elle n'existait pas (2).

dans son *Discours sur l'administration de la justice* : « Un despote lâche — écrivait-il — peut enchaîner les esclaves avec des liens de fer ; un vrai politique les assujettit, au contraire, bien plus solidement, avec la chaîne de ses propres idées dont il attache le premier anneau à la colonne stable de la raison ; et cette attache est d'autant plus solide qu'on aperçoit moins le lieu où elle est fixée. Le désespoir et le temps finissent par détruire la chaîne de fer et d'acier ; mais ils ne peuvent rien contre l'union habituelle des idées ; au contraire, le temps les consolide de plus en plus, et *sur les tendres fibres du cerveau est établie la base inaltérable des plus grands empires* ». (SERVAN : *Discours judiciaires*).

(1) Bien des erreurs courantes sur cette matière proviennent de ce qu'on use trop souvent du mot Etat pour désigner indistinctement, soit le pouvoir public (Etat officiel), soit la collectivité formée par l'ensemble des individus gouvernés par ce dernier (Etat total). Cependant, les deux idées sont bien différentes.

(2) Dire que l'exécution du droit est la fin indiscutable du droit, c'est ne rien dire ; car, puisque le droit est tout (on entend par droit, *toutes* les choses, dans une disposition déterminée par rapport aux hommes), l'Etat peut et doit faire tout, sans qu'il y ait de raison pour lui refuser d'intervenir dans certaines relations, et pour le lui permettre dans d'autres. Entrent dans le droit, par exemple, l'instruction publique, la bienfaisance, l'hygiène, le bien-être économique, le

Des maux nombreux viennent de ce qu'on méconnaît le caractère transitoire et historique de la fonction qui est dévolue à la loi et aux autorités ; et il en résulte que l'une et les autres ne laissent pas en temps opportun le champ libre à l'activité individuelle. La loi et les autorités étant considérées comme durables, elles sont érigées en institutions en soi, c'est-à-dire ayant une existence propre. Et ceux qui se trouvent à leur tête, les divers organes du pouvoir, de même que la masse sociale, arrivent à croire que l'autorité est par sa propre nature, supérieure aux sujets et que la loi est, une règle essentiellement juste et aux prescriptions de laquelle doivent, de gré ou de force, conformer leurs actes tous ceux qui sont soumis à son empire. Aussi les ordres émanés du pouvoir, quelle que soit la personne qui exerce ce dernier, ne doivent pas être discutés et doivent être obéis aveuglément. C'est pour cela que le pouvoir lui-même se considère comme une institution surhumaine, non engendrée au sein de la société en vue de nécessités sociales et pour leur donner satisfaction (1), mais bien au contraire, descendue du ciel comme un don

commerce, l'industrie, etc., etc. Et cependant, on dit que ces fins, ou ne sont nullement du domaine de l'Etat, en ce sens qu'elles sont réservées directement à la société, ou qu'elles ne le sont que d'une manière passagère jusqu'au jour où la société sera en mesure de les prendre à sa charge. On repousse, par exemple, comme immixtion abusive et socialiste, qui restreint indûment la liberté individuelle, par suite, comme contraire au droit et ne rentrant pas dans la fonction de l'Etat, la réglementation par ce dernier de l'industrie, de l'hygiène des usines, du salaire des ouvriers, de l'instruction publique, etc. ; et on accepte comme une chose naturelle, conforme au droit, en rapport avec les fins de l'Etat, la réglementation par le même de tout ce qui est relatif à la famille et à la propriété de l'individu, c'est-à-dire, de ce que ce dernier a de plus intime, de toute une vaste sphère qui, parce qu'elle se refère plus directement que d'autres à l'individu, constitue ce qu'on appelle le droit PRIVÉ. L'intervention de l'Etat (du pouvoir public) dans cette sphère, n'est-ce pas une intervention purement historique, aussi historique que son intervention dans le contrat de travail ? Seulement, c'est que la première compte une longue existence et qu'elle a, à nos yeux, un caractère traditionnel ; aussi la considérons-nous comme inséparable de l'Etat. La seconde, au contraire, nous la considérons comme transitoire, abusive ou injuste, parce que nous assistons à ses débuts, parce qu'elle ne nous apparaît pas comme enveloppée du prestige et de la vénération qui entourent les institutions anciennes, dont les racines s'étendent au loin dans le temps.

(1) On sait combien fut irrité le czar actuel de Russie, Nicolas II, lorsque, quelque temps après son avénement au trône, en recevant les délégués de la noblesse des provinces, un des *Zemtsvos* (espèces de députations provinciales) félicita S. M. L. d'être entrée au *service de la nation*. Cet incident démontre que les monarques ne se considèrent pas comme les serviteurs de la nation, mais bien comme des êtres supérieurs à elle, et qu'ils entendent que l'autorité qu'ils exercent est une chose qui leur appartient en propre.

gratuit fait à la personne qui le possède, qui lui appartient de plein droit comme sa propre chose et dont elle peut faire l'usage qui lui paraît convenable. C'est pour cela qu'on exige que l'on respecte et que l'on vénère les autorités pour ce qu'elles *représentent* et non pour ce qu'elles *valent* ; et cela alors même qu'elles sont indignes et que l'on sait d'une manière positive qu'elles ont agi contre toute raison et contre toute justice (1). C'est pour cela qu'on refuse d'entendre les réclamations des gouvernés et que le pouvoir ne se croit pas obligé d'y prêter attention. C'est pour cela que s'établit une antithèse irréductible entre l'action et le sujet (2). C'est pour cela que toute la justice est concentrée dans les codes qui expriment la volonté du gouvernant, et qu'on refuse le caractère de source à tout ce qui n'est pas la loi (3). Mais on croit généralement

(1) Ce n'est pas sur d'autres considérations que se fondent le traditionnel respect de la chose jugée, l'indiscutabilité des sentences judiciaires, l'obéissance forcée et servile aux prescriptions du souverain, aux ordres du père, du maître, du prêtre, quel que soit le contenu de ces ordres et de ces prescriptions. Il ne sert pas à grand'chose que parfois on ait dit que les lois et les ordres injustes des autorités ne doivent pas être obéis et qu'on soit venu à affirmer le droit de résistance passive, le droit d'insurrection et même le droit de tuer le tyran, (Voir, à ce sujet, Costa ; *Théorie du fait juridique*, §§ 31 33 et 34 (en esp.) ; *Vie du droit*, § 35 (en esp). Tout cela n'est pas autre chose que des protestations isolées d'esprits *indépendants* dont l'intelligence et les sentiments se sont révoltés contre l'esclavage, sous toutes ses formes, des *inférieurs* à l'égard des *supérieurs*. Et, même pour ces esprits, ce fut toujours un problème difficile à résoudre que celui de déterminer les limites où doit s'arrêter la révolte contre l'injustice, pour que cette révolte ne soit pas imprudente et injuste à son tour. Mais la grande majorité des gens a considéré et considère comme une chose indéniable la nécessité de respecter et vénérer ceux qui exercent le pouvoir par le simple fait qu'ils l'exercent. Et cette conception a dominé pendant un temps si long qu'elle s'est infiltrée dans notre sang et qu'elle à servi à alimenter un grand nombre de nos idées. On connaît l'influence qu'ont exercée et qu'exercent encore dans la vie, tant intellectuelle que pratique, les doctrines d'Aristote et, mêlées avec elles, celles de l'Eglise catholique. Eh bien ! l'une (avec sa distinction *essentielle* entre maître et esclave, entre souverain et sujet, entre père et fils, etc.) comme l'autre (avec sa théorie de la hiérarchie et de la séparation infranchissable entre clercs et laïques, entre pasteurs et troupeaux, entre dépositaires de la vérité chargés de l'enseigner et personnes qui ne la connaissent pas si les premières ne la leur montrent pas), professent la théorie d'après laquelle l'autorité a une valeur propre par elle-même et qui veut que ceux qui sont soumis à cette dernière soient naturellement inférieurs et obéissent aux ordres que celle-ci leur donne parce qu'elle a autorité sur eux.

(2) Antithèse qui disparaît avec une grande lenteur grâce aux systèmes de représentation politique, grâce aux garanties et immunités constitutionnelles, grâce au gouvernement semi-représentif sans délégation, grâce au *referendum* et à l'initiative populaire, grâce au vote obligatoire (Belgique), etc. ; mais antithèse qui a de profondes racines dans nos conceptions, parce que celles-ci s'alimentent en grande partie dans le dualisme qui donne naissance à cette dernière.

(3) De cette manière, il existe une caste spéciale de personnes, les avocats, qui sont considérés comme ayant le monopole de la connaissance du droit, parce

que les lois ne vieillissent pas et que, lorsque, entre elles et la vie normale et ordinaire, il existe une divergence, la raison est toujours du côté de la loi ; ce qui fait que les fonctionnaires de tout ordre se conforment à ce qu'elle dit. C'est pour cette raison que les personnes chargées d'administrer la justice, (les juges, les procureurs, les avocats, etc), considèrent que leur rôle, touchant ce qu'ils appellent les « questions de droit », consiste à discuter sur le point de savoir quelle est entre mille lois en vigueur (parfois contradictoires), celle qui doit être appliquée (ce qui est un véritable logogriphe), ou quelle a été la pensée de celui qui l'a édictée. Très rarement on se demande quels sont les besoins réels des individus ou des collectivités auxquels s'adresse l'administration de la justice. *La formule, la formule* : voilà ce qu'il faut respecter, ce qu'il faut sauver avant tout, ce qui intéresse vraiment ; les choses auxquels la formule se réfère, n'ont aucune importance ou, tout au moins une importance bien secondaire (1)

qu'ils sont les seuls à manipuler les Codes. Les avocats sont les « prêtres de la justice », comme ils disent eux-mêmes, les « *gardiens du feu sacré d'Astrée* », déesse de la justice, les seuls initiés aux secrets de cette divinité, les ministres par l'intermédiaire desquels descendent sur la tête des mortels les dons divins ; c'est exactement ce qui se produit avec les prêtres des différentes religions. Et ils ressemblent encore à ceux-ci en ce qu'ils se servent de formules consacrées et d'un langage différent du langage ordinaire, langage et formules que n'entend par le commun des mortels, et en ce qu'il revêtent un costume particulier qui leur attire le « respect et la vénération ». Toute l'étude qu'ils se considérent comme obligés de faire, c'est celle des Codes et des dispositions légales, parce que c'est là que réside toute la justice ; l'étude des autres connaissances ne les intéresse pas. C'est à eux que doivent recourir, comme à un oracle afin d'en tirer une réponse, les simples citoyens qui veulent savoir, non pas où est en réalité leur droit — ils pourraient, en effet, le savoir par eux-mêmes — mais ce qu'ils ont à faire pour sortir vainqueurs d'un procès avec leur prochain, alors même que, pour cela, il faudra violenter un texte ou aller chercher quelque disposition légale, morte en fait, mais non abrogée expressément par une autre. Les calculs et les combinaisons auxquels se livrent les avocats pour atteindre leur but, sont désespérants (tant ils sont complexes et inextricables) pour l'homme qui n'est pas dans le secret. De quelle façon différente — et avec raison, à notre avis — n'envisageait-il pas les choses, l'avocat général Servan dont nous avons déjà parlé, et combien il se montrait judicieux en parlant ainsi : « Un magistrat (ou un avocat, c'est la même chose) a beau accumuler dans sa mémoire toutes ces lois positives, œuvre souvent arbitraire des hommes ; il peut même être capable de trancher certains différents civils ; si sa mémoire n'est pas mise au service d'un grand jugement, les connaissances qu'il a acquises contribueront à l'égarer et sa tête sera comparable à une caverne d'où on fera sortir les lois *pour les immoler* ; et il sera semblable par là au géant de la fable qui faisait sortir les compagnons d'Ulysse de la grotte où ils étaient enfermés pour les dévorer ensuite ». (*Op. cit.* pag. 56-57).

(1) Ce culte de la formule est si puissant et si évident parmi ceux qui sont chargés de l'administration de la justice, que tout le monde peut facilement le

Un des grands maux que peuvent produire et que souvent produisent les lois, c'est d'opprimer et d'anéantir la liberté des citoyens à tel point que tout mouvement normal soit impos-

remarquer avec un peu d'attention. Aujourd'hui, comme aux temps que nous nous plaisons à appeler *primitifs* et dont nous nous croyons si éloignés par notre instruction et nos progrès de toute nature, nous attachons une si grande importance aux symboles que nous courons après eux et que nous oublions la chose symbolisée. Mais il n'est pas de matière, en dehors de la sphère religieuse, où ces symboles aient autant de pouvoir que dans l'ordre juridique. Ici, les rites, les solennités de toutes espèces, les formulaires jouent un rôle excessivement important. Telle est l'influence de la forme en matière, du droit qu'un sociologue la considère comme la véritable caractéristique de cette sphère de l'activité humaine. « Quel est le caractère *spécifique* qui imprime un *caractère de diversité* à toute la sphère juridique ? » se demande Lilienfeld (la *Pathologie sociale*, dans la « *Revue internationale de sociologie* », 3e année, 1895, pag. 263). Et il répond : « Le principe morphologique, qui domine dans la nature entière, tant dans celle qui est inorganique que dans celle qui est vivante, c'est la *forme*. *Un droit qui n'est pas formel, qui ne s'appuie pas sur une forme, quelque fugace qu'elle soit, peut avoir une valeur éthique, esthétique ou religieuse, mais il n'est pas un droit.* C'est pour cette raison que le droit est parfois en opposition avec la morale et même avec la religion. La plupart des martyrs chrétiens furent immolés en vertu de décisions *strictement légales* des tribunaux romains. La même chose se passe avec les sectaires jugés suivant le droit canonique ».

L'opposition entre le juste légal et le juste réel (opposition qui apparaît fréquemment dans les verdicts du jury, dans ces verdicts que les hommes de loi ne comprennent pas et dont ils se scandalisent tant) a été mise bien en évidence par Guillaume Ferrero dans son livre, (*Symboles en rapport avec l'histoire et la philosophie du droit, avec la psychologie et la sociologie* (en ital.) Turin, 1893), où il démontre que « la lettre de la loi, qui ne devrait être qu'un *signe approximatif* de la justice, devient la justice même, c'est-à-dire un symbole mystique ». Il me paraît utile de reproduire ses principales affirmations, que j'approuve d'ailleurs : « La plupart, dit-il, des idées juridiques consacrées dans les Codes et la manière dont elles sont appliquées, en un mot, à peu près la justice tout entière n'est autre qu'un gigantesque symbole mystique, que la conséquence d'une douloureuse confusion entre le signe et la chose signifiée, confusion qui est la source de maux infinis, et surtout de ce mal qui est le pire de tous ; avoir une justice qui, peut-être, fait plus de mal que de bien.... Un peu parce que la loi elle-même défend une interprétation un peu large, mais surtout à cause de la tendance humaine, déjà par elle-même trop grande et aidée dans ce cas par les lois, à réduire au minimum le nombre des associations mentales nécessaires pour un travail déterminé, l'interprétation qui prévaut est l'interprétation littérale, au préjudice de toute considération de justice. Les dispositions légales qui, comme nous l'avons dit, ne devraient être que le signe approximatif et imparfait de la volonté du législateur dont les traces devraient servir de guide au juge pour lui permettre, à *l'aide de ses propres forces*, d'arriver jusqu'à la justice, deviennent la justice même ; et le magistrat ne croit pas avoir d'autre devoir que de les appliquer. Pour juger conformément à la justice, ce dernier devrait donner libre cours, dans tous les cas qui lui sont soumis, à son sentiment naturel d'équité, c'est-à-dire à cette association d'idées et de sentiments dont la complexité, comme nous venons de le voir, est si grande : il devrait comparer les conseils de sa conscience avec les applications usuelles et les plus fréquentes qui sont faites des principes de la loi, chercher les raisons du désaccord qui existe entre eux, et, pénétrant dans l'esprit du principe, associant l'idée des cas les plus fréquents en vue desquels la loi a été faite avec l'idée du cas présent et des différences qu'il remarque, modifier l'application de la loi dans le sens qui paraît conforme à son propre sentiment de la justice. Tout ce travail est pénible, compliqué, différent, en outre,

sible à ces derniers. Et c'est, bien souvent, dans le but de rendre service à ceux auxquels cela nuit ; car les entraves qu'on leur impose sont tellement nombreuses qu'elles font songer à l'hygiéniste qui, à force de défenses, rend impossible toute sorte d'activité chez son client et l'oblige à rester immobile, de peur qu'il ne fasse quelque faux pas ou qu'il ne lui arrive quelque accident. « Là où les mesures prises par le législateur ont plus de force que les instincts de liberté des peuples, les lois, qui sont plutôt des entraves que des lois, au lieu de faciliter la vie, gênent ses mouvements et empêchent son développement normal ». Dans ces cas les peuples trouvent généralement des moyens, des expédients ou des subterfuges pour éluder les lois mal faites ou oppressives. M. Costa offre des exemples de ce fait dans son beau livre sur *Le fait juridique*. En voici un : « Depuis le xve siècle le défaut de liberté civile en Castille donna aux renonciations (aux lois) une telle amplitude qu'elles finirent par constituer une question sociale : la personnalité humaine, enveloppée, *resserrée dans un réseau d'autorisations et de défenses* qui la privaient de tout mouvement *dans la crainte qu'elle n'eût à souffrir*, se vengeait en méconnaissant les lois et en plaçant au-dessus d'elles sa volonté. Ainsi pour éviter le démembrement et la dissolution des familles, elle eut recours, par-dessus la tête de la loi, à un moyen qui devint abusif et préjudiciable : le majorat ; pour obtenir la liberté naturelle de contracter, qui de mille manières lui était était refusée, à *titre de protection*, elle imagina un

pour chaque cas spécial : il est, par suite, plus simple d'appliquer les dispositions générales, d'en tirer leurs conséquences logiques sans entrer dans d'autres considérations ou associations d'idées ou de sentiment ; car, dans chaque cas, il n'y a qu'à suivre un enchaînement plus ou moins long de raisonnements. Pour peu que l'esprit persévère dans cet exercice, la suspension idéo-émotive se produit rapidement ; la pensée s'habitue à ne considérer que les simples rapports qui existent entre le cas spécial et le principe général, pour trouver l'application qui doit être faite de ce dernier, sans qu'on ait à se préoccuper des associations collatérales des autres idées ; le sentiment élevé et complexe de justice se réduit à un sentiment de satisfaction, né de l'application logique, entière et complète du principe général, lorsque cette application est possible.... *avec ce système, les sentences les plus injustes sont en même temps les plus juridiques*..... Les avocats et les intrigants profitent de cet état de choses pour poser des questions qui, chez toute autre classe de personnes que celle des magistrats, provoqueraient l'indignation ou la risée, tant elles sont absurdes ; mais que les magistrats discutent sérieusement et, parfois même, approuvent ; tellement, par l'effet des habitudes mentales contractées dans leur long exercice de la magistrature, ils ont perdu le sentiment du juste et de l'injuste ! »

autre moyen : la renonciation qui donna lieu à un nombre infini de fraudes et d'abus, conséquence qui se produit naturellement là où l'on violente l'ordre naturel des choses : la femme renonçait au Sénatus-Consulte vélléien, c'est-à-dire aux acquêts ; le fils renonçait à la portion légitime, c'est-à-dire à la réserve ; le mineur renonçait au bénéfice de la *restitutio in integrum* ; le débiteur, à l'exception *non numeratæ pecuniæ ;* l'acheteur à la rescision pour cause de lésion considérable ; le fermier, au cas de stérilité ; le donateur, à la révocation de la donation ; la caution au droit ou bénéfice de discussion ; l'associé, à la communauté ; le plaideur à l'appel... C'étaient une confusion et un désordre que les mal intentionnés mettaient à profit pour duper les ignorants. Le législateur cherchait à enrayer le mal en prohibant telles ou telles renonciations ; mais les particuliers se moquaient de ses prescriptions, en renonçant à la loi qui défendait les renonciations : c'était une véritable manie, que la renonciation ; et la coutume était plus puissante que le législateur.

« Préoccupés de mettre un terme à ces maux et d'en finir une fois pour toutes avec tous les inconvénients qui résultaient des renonciations pour les biens matériels et spirituels des sujets, les pouvoirs publics poussèrent la prohibition jusqu'à ses dernières limites (1480) ; mais le droit individuel ne se déclara pas vaincu pour cela ; et, dans le but de revendiquer sa souveraineté méconnue, il renversa tous les obstacles sans regarder aux moyens et finit par décider que l'acte de la renonciation devait être sanctionné par le serment, ce qui le mettait en dehors du pouvoir civil. De cette façon, l'engagement devait indirectement être respecté, puisque le serment étant une chose spirituelle, devait être observé sous peine de péché.

« De là naquirent des désordres et des fraudes sans nombre au détriment des mineurs et des veuves. Les lois mêmes qui protégeaient les personnes juridiquement incapables restèrent inefficaces ; les remèdes contre les dols dans les contrats, les mesures édictées pour protéger les orphelins, les faibles d'esprit et les femmes, les défenses de modifier les prescriptions légales par des actes privés, tout cela était réduit au néant en présence du serment. Les contrats nuls en droit étaient rendus

valables par le serment, lorsqu'il était intervenu ; il faisait d'un mineur un majeur pour la validité des contrats ; il produisait les mêmes effets que la renonciation aux lois qui figurait dans les contrats, et avait plus d'efficacité qu'elle ; il transformait en dispositive la partie dite exécutive et formelle des actes ; il faisait cesser les effets de la puissance paternelle, en légitimant les contrats entre père et fils ; il faisait considérer comme exprimé ce qui avait été omis ; il suppléait au défaut de consentement spécial, lorsqu'on avait seulement donné le consentement général et que celui-ci était légalement insuffisant ; il rendait indivisible ce qui, par nature, était divisible ; il avait la valeur de constitution d'hypothèque expresse ; lorsqu'un acte était nul par la forme qu'il revêtait, il lui donnait la validité de la meilleure manière qui était possible, etc.

« A ce sujet, les légistes soulevaient des montagnes de subtilités et de *distinguo*, et remplissaient l'air de la clameur de leurs interprétations ; ils révolutionnaient les tribunaux ; ils obscurcissaient la vénérable justice au milieu de nuages d'incertitude et de doutes concernant la validité du serment. Pour lui enlever sa force, on demanda à l'autorité ecclésiastique de se montrer moins rigoureuse ; ce qu'elle fit avec une facilité extraordinaire, voyant là une source de profits. C'est ce qu'on appelle la « rémission ». Mais, avec la rémission, s'ouvrit une porte plus large aux abus des particuliers qui éludaient ses prescriptions avec la même facilité qu'ils avaient, auparavant, éludé les lois ; et les disputes des interprètes qui édifièrent sur ce point toute une littérature, n'exercèrent aucune influence sur le public. Pour éviter les effets de cette nouvelle mesure, on ajouta dans les contrats une autre clause à celle du serment, par laquelle on s'engageait à ne pas demander la rémission et à ne pas en profiter si elle venait à être concédée *motu proprio*. Cet engagement était garanti par un autre serment conditionnel. Ce qui constituait toute une chaîne artificieuse de serments et de mesures de précautions, qui, à la fin, ne garantissait rien du tout, parce que l'habileté des docteurs trouvait une réponse à tout.

« Dès qu'on fut sur le chemin des renonciations, l'abus se généralisa ; et on renonça, non seulement à ses privilèges et à à son domicile, mais encore à *la condition de la personne !* Il

régnait la plus épouvantable anarchie ; les parjures succédaient aux parjures ; la législation entière était mise à l'index : *C'étaient les représailles de l'Etat individuel lésé dans ses droits.*

« Encore une fois les Rois catholiques, cherchèrent à arrêter le mal ; mais, comme ils l'attaquaient dans ses effets et non dans sa racine, ils n'atteignirent pas le but qu'ils s'étaient proposé ; ils déclarèrent que toute obligation qui contiendrait un serment serait nulle, et menacèrent de l'amende et de la destitution l'écrivain public qui en témoignerait. *Ce que l'on voulait, c'était débarrasser de tous liens les lois du droit volontaire qui accordaient la liberté,* afin de donner plus de force et d'autorité aux autres que l'on ne voulait pas respecter. La loi ne fut pas exécutée ; il s'éleva une foule de réclamations demandant l'abolition de ce qu'elle avait prescrit et on dut leur donner satisfaction ; et deux ans plus tard, on en promulgua une seconde qui abrogeait presque entièrement la première, puisque, outre qu'elle admettait le droit d'user du serment dans les compromis, les ventes, les donations et toutes les aliénations perpétuelles quelconques, elle autorisait également à l'employer dans les contrats qui, tout en étant nuls de plein droit, pouvaient néanmoins être rendus valables grâce au serment. Mais malgré cela, les plaintes ne cessant pas sous prétexte qu'on portait atteinte à la liberté de l'Eglise, on dut abroger la loi toute entière (1502).

« On la remit encore une fois en vigueur, à cause des parjures, des fraudes, des vols, et des simulations qu'on commettait généralement dans les contrats sous la foi du serment. Mais elle ne coupa pas court aux doutes et aux *distinguo,* pas plus d'ailleurs qu'aux immoralités et aux fraudes ; les écritures avaient beau être régulières, on doutait de leur validité ; on distinguait arbitrairement dans les contrats, une partie dispositive mise par ordre des parties, et une autre exécutive et formelle mise par la routine des écrivains : si les renonciations étaient contenues dans cette dernière, elles ne liaient pas les parties...

« Il faut être aveugle pour ne pas voir, dans cette terrible lutte, autre chose qu'un caprice de l'histoire ou un accident passager et sans importance. Car ce sont là les moyens qu'em-

ploie la coutume pour rendre au droit sa souveraineté *lorsqu'elle a été anéantie par des législations oppressives à force de vouloir être tutélaires* et lorsque l'esprit de la collectivité dispose d'une force suffisante pour repousser en fait leurs prescriptions tyranniques » (1).

Un autre exemple. La personnalité de l'individu en présence de l'Etat national ayant été affirmée grâce au mouvement individualiste de la Révolution française et des doctrines qui l'ont préparée, les législateurs de tous les peuples se sont montrés depuis cette époque très jaloux de la protection de cette personnalité. Et pour la garantir contre les abus possibles du pouvoir public et de ses organes ils ont promulgué, sans se lasser, une multitude de lois de tout ordre (constitutionnelles, civiles, administratives, pénales, de procédure, électorales, décrets royaux, ordres royaux, etc.), qui ont tourné parfois au désavantage de ceux-là même qu'elle voulaient protéger (2). Dans l'ordre pénal, par exemple, ce prurit législatif en est arrivé à un point tel qu'il a déterminé taxativement dans les codes, non seulement les actions qui peuvent être punies et les peines qui peuvent leur être appliquées, mais encore le degré de ces dernières, la forme de leur exécution, etc. et que, par suite, le rôle des juges est devenu purement mécanique et fort peu sérieux (3). Parfois ces derniers se voient obligés de

(1) Costa : *Op. cit.* pag. 117-121.

(2) « Chaque objet, si peu important qu'il soit, a son Code ; chaque Code renferme d'innombrables lois ; chaque loi a ses cas douteux ; ces cas douteux, leurs solutions et leurs commentaires ; chaque commentaire, ses objections ; chaque objection, ses répliques, et chaque réplique, ses décisions et ses partisans. Ainsi entassées les unes sur les autres, les lois s'éparpillent comme une poignée de poussière aux yeux des sujets : tout devient confus et mauvais ; plus le nombre des obligations augmente, et plus celles-ci perdent de leur force. Elles s'accumulent sans s'unir les unes aux autres ; elles s'interprètent sans devenir claires ; elles n'ont ni ordres, ni proportion ; et, au bout de peu de temps, l'esprit des lois est comparable à une ivresse qui trouble la raison de l'homme de bien, et qui donne de la force et de la hardiesse au méchant », (Servan : *loc. cit.*)

(3) « Fréquemment, on critique la complication des échelles, le calcul des peines et les opérations qu'il convient de pratiquer pour arriver à découvrir celle qui est applicable au cas donné ; la difficulté s'accroît encore parce que, après avoir donné à chaque peine une durée fixe, la partie qui se rapporte aux délits déclare que la peine ne sera pas appliquée totalement, mais bien partiellement. Cette portion de peine doit être divisée en trois degrés ou périodes égales, suivant l'article 83, et s'il y a quelque circonstance aggravante, on doit appliquer comme peine le plus haut degré de cette division imaginaire ; en outre, ce degré maximum doit, à son tour, être divisé en trois autres périodes égales pour pouvoir en faire l'application suivant les autres circonstances de l'affaire. Et, grâce

se prononcer contre ce qui leur paraît raisonnable et juste pour permettre l'application d'une disposition légale qui, établie dans le but de *protéger* les individus, a pour résultat pratique de leur nuire. C'est ce qui arrive à un certain nombre d'articles de notre Code pénal (1), et principalement au déjà célèbre article 90. Cet article dit que, « lorsqu'un seul fait constitue deux ou plusieurs délits, ou que l'un soit le moyen nécessaire de commettre l'autre, on appliquera *seulement* la peine correspondant au délit le plus grave, en l'élevant à son degré maximum. » C'est donc là un *avantage* que le législateur veut accorder, comme le prouve l'emploi de l'adverbe *seulement*. A quiconque accomplit un acte qui constitue deux délits la loi, par faveur, ne lui applique qu'une seule peine : celle du délit le plus grave portée à son maximum. Eh bien ! cette disposition si simplement exprimée et que le législateur considère comme une faveur marquée, est dans la plupart des cas, si préjudiciable et si injuste qu'on conçoit difficilement que vingt-quatre ans aient pu se passer sans qu'elle ait été modifiée ; car, comme elle est *obligatoire pour les tribunaux, elle donne lieu à de véritables aberrations*. Sauf lorsqu'il s'agit de délits que la loi punit de peines égales et d'une durée égale, *le préjudice qu'elle cause au coupable est aussi grand que vexatoire*. Celui qui, la nuit, discutant avec un « veilleur », l'attaque et lui fait, avec un couteau une blessure qui nécessite quinze jours d'assistance médicale, commet deux délits : celui d'avoir attaqué à main armée un agent de l'autorité, et celui de lui avoir occasionné une blessure. Si on lui appliquait la peine qui correspond à chacun d'eux, il se verrait infliger pour le premier, quatre ans, deux mois et un jour de prison correctionnelle plus une amende, et, pour le second deux mois et un jour de détention majeure ; mais, comme on doit lui tenir compte du *bénéfice* de l'article 90, on ne lui appliquera qu'une *seule* peine, celle qui correspond au délit le plus

à cette série interminable de sommes, restes, multiplications et divisions, il n'est pas rare que la gravité des tribunaux soit employée à discuter largement et par tous les moyens d'investigations ordinaires et extraordinaire, sur le point de savoir, si la peine doit être, par exemple, de onze ans d'incapacité ou de onze ans et un jour ». (*Mémoire* présenté au Gouvernement le 15 septembre 1894, par le Fiscal du Tribunal Suprême, M. Aldana).

(1) Voir le *Mémoire* déjà cité de M. Aldana, dans les observations qu'il consacre à la *Nécessité de réformer le code pénal*.

grave, à l'attaque à main armée d'un agent de l'autorité ; et on lui infligera six années, huit mois et un jour de prison majeure ; c'est-à-dire que le *bénéfice* consiste en ceci, que, pour un fait qui méritait deux mois de détention tout au plus, sa peine est augmentée de plus de deux ans de prison. Ces cas se présentent chaque jour devant les tribunaux, et les choses se passent comme nous venons de le dire ; car bien que le principe soit absurde il est imposé par la loi ; et ceux qui sont chargés d'appliquer cette dernière, ne peuvent pas se dispenser de le prendre en considération... Un homme acquiert la certitude que sa femme lui est infidèle ; il sait que son honneur est compromis par la dissipation et l'inconduite de celle à qui il a donné son nom et sa position. Secrètement, dans sa maison, il lui demande compte de ses actes, l'admoneste et la gourmande ; mais elle, ayant perdu toute retenue, répond sur un ton hautain, insulte et provoque son mari ; celui-ci alors, dans le paroxysme de la colère, prend un couteau et la tue. La femme était enceinte de quatre mois. Nous avons ici deux délits : le délit du parricide, puni de la chaîne perpétuelle ou de la peine de mort et le délit d'avortement qui, comme il a été commis sans intention préméditée de le commettre, est puni de la prison correctionelle aux degrés minimum et moyen. Mais les deux ont été commis en même temps, ils sont le résultat d'un même acte et doivent, par suite, en vertu de *la faveur spéciale de la loi*, être punis de la peine la plus grave portée à son maximum ; et, dans ce cas, c'est la peine de mort, unique, seule et exclusive qui doit être appliquée... Si on traitait un malheureux avec toute la rigueur de la loi, sans lui accorder les circonstances atténuantes, on lui appliquerait, pour le parricide, la chaîne perpétuelle, et, pour l'avortement, deux années environ de prison correctionnelle ; mais si on le traite avec bienveillance et qu'on lui applique le bénéfice de l'article 90, on ne lui infligera qu'une seule peine ; mais, par une terrible ironie, il se trouve que cette peine n'est autre chose que la peine de mort » (1).

Il faut considérer comme un autre mal, et un mal grave, que produisent les lois, le fait qu'elles sont l'œuvre d'une

(1) ALDANA : *Mémoire* cité. V. aussi SELA : *L'article 90 du Code pénal* dans la *Revue de droit et de sociologie* (en esp.), p. 207 et suiv.

minorité d'individus qui, en les élaborant, ne pensent qu'à eux-mêmes, se prennent pour modèles et ne tiennent pas compte que la majorité de ceux auxquels elles s'adressent mène une vie bien différente de la leur. La généralité des citoyens d'un pays, même des pays les plus avancés, se trouvent encore dans un état de civilistion qu'on peut hardiment qualifier de *primitive* : leur intelligence, leurs habitudes, leurs goûts, leurs mœurs sont tout autres que celles des classes dirigeantes. Croire, par suite, que les lois formulées par ces derniers et accommodées à leurs idées et à leurs inclinations, doivent être en rapport avec la situation de la majorité des citoyens, c'est croire l'impossible. Ces lois supposent que ceux qui les ont faites se sont inspirés de la justice ; mais, pour ceux qui doivent leur obéir, elles sont parfaitement injustes. Le mieux, pour les fonctionnaires de l'administration de la justice, serait qu'il n'y eût pas de lois forcément obligatoires (1) et que celles qui seraient promulguées le fussent, comme elles le sont dans certains pays (Angleterre, Belgique), moyennant de longues et consciencieuses enquêtes sur la situation effective des différentes régions, de différentes classes sociales, etc., du pays et sur les besoins de chacunes d'elles.

Un autre défaut qu'entraîne la croyance que les lois ont une vie propre, que leur fonction est essentielle et que c'est en elles exclusivement qu'est déposée la justice, c'est la cristallisation des lois elles-mêmes ; cristallisation qui produit entre autres maux celui de rendre difficile la réforme législative, et impossible la revision des procès et la rectification des fautes que les tribunaux ont pu commettre en se conformant aux préceptes légaux, dans les cas mêmes où, à la suite d'enquêtes ultérieures, on est arrivé à savoir que les sentences en question ont été rendues contrairement à la vérité (2).

D'autres effets de cette croyance, ce sont encore : la facilité avec laquelle les hommes de mauvaise foi peuvent commettre des fraudes non susceptibles d'être poursuivies, parce qu'elles ont eu lieu sous la protection de la loi (car on sait que « celui

(1) Voir mes *Problèmes de droit pénal* et mon article sur l'*Organisation des Tribunaux*, dans la Revue l'*Administration* (en esp.), 1896.

(2) Souvenons-nous, entre nous, de ce qui est arrivé à l'occasion du *Testament faux*.

qui a fait la loi a fait le moyen de l'éviter ») (1) ; la multiplication des dispositions légales, dont le nombre devient chaque jour plus grand, et avec elle la nécessité de la plaie des avocats, qui d'une manière générale, se tiennent dans le chaos dû à la multiplicité et au défaut de cohérence des lois, l'esclavage légal des fonctionnaires de l'Etat, esclavage qui est la cause de tant de maux et de tant d'injustices réelles (2) ; le

(1) « Dans le monde des avocats, cette phrase est presque proverbiale : *toutes les causes se gagnent par la procédure*. Peu importe d'avoir raison ou d'avoir tort, même au point de vue du droit littéral ; car, pour vaincre son adversaire, il suffit de le *surprendre* lorsque, dans un moment de distraction, il a oublié d'observer l'une des multiples formalités prescrites à peine de nullité. La procédure qui devrait être une garantie, est une embûche. » (Ferrero, *Op. cit.*, p. 129). Sur ce même point voici ce que dit un fonctionnaire du ministère public : « La bureaucratie judiciaire favorise, elle aussi, souvent la criminalité, bien qu'inconsciemment, cela se comprend. Une petite distraction alors même qu'on pourrait y remédier ensuite, une erreur d'une importance presque nulle, un oubli tout à fait léger, sont suffisants pour produire un vice de nullité. C'est, sans aucun doute possible, Titius qui est le voleur, Caius qui est l'auteur de l'homicide. Peu importe. Il suffit de ce léger oubli insignifiant pour que tout le long procès, coûteux au trésor public, amplement discuté, s'en aille en fumée.. Ainsi s'explique et se justifie la chasse à la « Cassation » et à la « nullité » de la part des inculpés, qui n'ont rien à perdre et qui ont beaucoup à gagner à ouvrir un nouveau débat judiciaire. » (L. Ferriani : *Criminels adroits et heureux* (en ital.), Côme, 1897, p. 199 et suiv.

(2) « Tous les hommes professent à peu de chose près les mêmes principes de conduite ; mais bientôt chacun soumet celle-ci à des principes particuliers, parfois contraires aux principes généraux. Le magistrat s'attache tout particulièrement à la loi écrite ; le fonctionnaire public et le militaire ne connaissent que l'ordre de leur supérieur ; le politicien obéit aux ordres du chef ou à l'intérêt du parti. Eh bien ! il arrive que, pour obéir à la loi ou au supérieur, et, en général, à l'intérêt du groupe spécial auquel ils appartiennent, le magistrat, le militaire, l'employé, le politicien, le commerçant, le professionnel, n'ont pas d'autre moyen que de transiger avec leur propre conscience, ce qui s'exprime, à peu près de la manière suivante : « Comme homme, je déplore ce qui se passe ; mais, comme magistrat, je dois faire respecter la loi » ; « l'ordre est injuste ; mais je dois lui obéir ». Cette soumission de la conscience à un intérêt particulier ou à une morale tout à fait spéciale finit par se transformer, par l'exercice, en une habitude ; et peu à peu elle s'exagère et on dépasse les limites dans l'intérieur desquelles devait se maintenir la division du travail. La lettre de la loi prévaut sur son esprit ; et le fonctionnaire se considère comme subordonné à ses supérieurs et comme personnellement lié à leurs volontés et leurs intérêts... J'ai parlé de tout cela, bien qu'incidemment, dans mes *Problèmes de droit pénal* (en esp.), tome I, surtout au chap. III. Je m'en occuperai de nouveau dans un travail que je publierai prochainement sur *Le Droit et les juristes*. Les employés sont des esclaves du règlement. Il est possible que celui-ci ait été fait en prévision d'autres cas, et que, son application au cas présent soit contraire à la logique, au sens commun, à la conscience morale de l'individu. Qu'importe ? Le fonctionnaire laissera de côté la logique, le sens commun et la conscience, pour obéir au règlement. Les prescriptions purement formelles seront exécutées de préférence aux autres. Par exemple, dans les prisons, tous les soins des directeurs et de leurs aides portent sur l'exécution littérale des dispositions réglementaires relatives aux effets d'habillement, aux attributs que doivent porter les différentes catégories de condamnés ; cette autre partie du règlement qui impose au directeur l'obligation de s'occuper de la

principe *nemo jus ignorare censetur* principe qui n'est autre chose qu'une fiction et qui, parce qu'il est surtout préjudiciable aux malheureux et aux faibles, est une cause constante de torts ; l'étouffement de l'opinion publique (1), cette force qu'on prétend si puissante et si essentielle à la vie dans les régimes démocratiques vrais.

Et c'est encore à cette même croyance qu'on doit attribuer la persistance d'institutions qui dans le temps ont joué un rôle, mais qui aujourd'hui n'en jouent aucun. Ces institutions, qui durent le jour à la nécessité à laquelle elles vinrent donner satisfaction, et dont le titre justificatif, disons-le ainsi, n'a pas été autre que cette nécessité, auraient dû disparaître en même temps que disparaissait leur titre, c'est-à-dire le rôle qu'elles avaient à jouer. Cependant elles se conservent, comme des organes atrophiés, parce qu'on voit subsister encore, sans motif aucun à coup sûr, les lois qui les défendent et qui se maintiendront jusqu'au jour où l'on reconnaîtra que *la ratio legis*, la justice découle des choses et ne descend pas de là-haut.

*
* *

Après la vie sociale primitive, sans lois, sans autorité, où

vie morale du prisonnier, de le visiter, de lui donner des conseils, de le consoler dans le malheur qui l'afflige, de l'instruire, de l'éduquer... reste lettre morte. Il en est de même dans l'instruction publique et dans toute l'organisation de l'Etat ; partout la lettre tue l'esprit de la loi, la forme passe avant la substance et la minorité officielle opprime et anéantit l'intérêt de la nation. De temps en temps, il se trouve un employé récalcitrant à la routine, un homme de bon sens qui se révolte contre le formalisme bureaucratique. Mais la pression des organes du gouvernement vient à bout de la résistance de ces fonctionnaires et de celle des citoyens... Peu nombreux sont ceux qui résistent et qui, dans l'alternative d'opter entre leur propre conscience et les devoirs de leur charge, optent pour la première. De là résulte le singulier phénomène suivant ; consultez l'un après l'autre les fonctionnaires d'un gouvernement, ils sont tous ses adversaires ; et, cependant, tous coopèrent pour le maintenir debout. Et il se produit également ceci que chaque fonctionnaire du gouvernement, chaque membre de la société croyant faire son devoir, ils concourent tous à commettre de graves injustices ; et tous sont également victimes de ces injustices. » (L. Merlino : *Pour et contre le socialisme* (en ital.), Milan, 1897, p. 356-358).

(1) De même que perpétuer (à l'aide de statues, de pierres, d'inscriptions, de documents écrits de n'importe quel genre) une idée ou un souvenir est un des meilleurs moyens pour le faire dormir dans la conscience des individus ; de même le fait de consigner dans les lois écrites, les droits, les garanties, les prérogatives, etc., contribue puissamment à calmer dans la conscience collective, le zèle qui, de toute autre façon, se conserve très vif pour le maintien et le respect de ces garanties, de ces droits et de ces prérogatives.

l'on connaissait à peine d'autres raisons d'agir que l'égoïsme, d'autres formes de sanction que la force matérielle de l'individu ou du groupe ; où il n'existait par conséquent, en fait de devoirs que ceux que Grotius a appelés *imparfaits*, vint la situation légale et autoritaire, l'époque des devoirs *parfaits*, de la contrainte de la part du pouvoir, de la coopération et de l'altruisme imposés par une force extérieure. Mais cette seconde situation ne peut pas davantage être considérée comme parfaite et définitive. Entre celle-ci et une autre où les hommes accompliraient leurs devoirs, non par crainte des violences extérieures, mais bien spontanément, par suite de la contrainte intérieure, de l'impératif catégorique, comme dirait Kant, la supériorité appartient incontestablement à la seconde (1). Ici, les devoirs réciproques entre les hommes sont des devoirs *parfaits*, juridiques ; et la garantie de leur accomplissement, au lieu de se trouver dans la force dont dispose le pouvoir de l'Etat, tel que nous le concevons aujourd'hui (armée, police, tribunaux), réside dans la conscience même du sujet, dans la persuasion qu'il a acquise qu'en les accomplissant, c'est-à-dire qu'en conformant sa conduite aux réclamations et aux exigences réelles (rationnelles), il concourt en même temps au bien-être des autres et au sien propre (2).

(1) Même dans les sociétés actuelles où domine en règle générale la coopération volontaire, le contractualisme, il y a un retour en arrière ; on voit se reproduire l'état de choses qui caractérise les sociétés primitives, c'est-à-dire la discipline de fer, la soumission complète des membres du groupe social au caprice du chef, l'abdication et le sacrifice de la personnalité des sujets, etc. C'est ce qui se produit en temps de guerre. La même chose se passe également dans ces groupes, ou organismes sociaux qui représentent aujourd'hui des organisations non encore éteintes du passé, telles que l'armée, les couvents, les sectes, certains partis politiques arbitraires, où l'on ne peut pas avoir de volonté personnelle, où il faut obéir aveuglément aux ordres du supérieur, sans les discuter et sans se demander s'ils sont justes ou injustes : ils viennent du supérieur, cela suffit. La contrainte extérieure, mécanique est ici évidente (Voir SIGHELE : *La criminalité sectaire* (en ital.), Milan, 1897, Ch. II, § V, p. 193 et suiv.).

(2) « Même aujourd'hui, — dit Merlino (*op. cit.* p. 199 et suiv.) — la plus grande partie de la vie sociale se compose d'œuvres volontaires, d'initiative spontanée, œuvres très variées et d'importance différente, les unes très petites, les autres très vastes. Que serait la vie sociale sans ces œuvres, sans les soins affectueux des parents, sans les services de l'amitié, sans le concours que se prêtent les hommes spontanément dans d'innombrables circonstances ? Qui a suggéré et qui suggère aux hommes tant d'œuvres philantropiques, tant de découvertes utiles, tant de formes de l'association, tant d'accords et tant de conventions librement arrêtés et librement exécutés, tant de formes diverses de coopération, non seulement entre les habitants d'un même pays, mais encore parfois entre les habitants de régions différentes ? Alors même que le sentiment et l'idée du devoir auront eu leur

Le rôle que jouent les lois et les autorités, même sans le faire à dessein la plupart du temps, consiste surtout à préparer le terrain à la coopération libre ; à transformer la contrainte interne, l'égoïsme en solidarité, les liens violents en liens d'une coopération douce et spontanée (1). Les institu-

source dans la contrainte exercée par un individu ou par un groupe social sur les autres, il n'en est pas moins vrai qu'ils existent aujourd'hui dans une multitude de cas, indépendamment de toute sanction et de toute contrainte externes. Un grand nombre de devoirs de famille et un grand nombre de devoirs sociaux manquent de sanction légale ; et, cependant, les individus les accomplissent parfois au sacrifice de leur propre vie. Les *dettes d'honneur* sont justement celles qui n'ont pas de sanction légale. Et même dans les cas où il existe un contrat, on a en vue la plupart du temps la sanction sociale plutôt que la sanction légale.... Sur quoi se base dans les Etats modernes, l'observation des pactes politiques fondamentaux, des principes de liberté individuelle, d'égalité devant la loi, de respect des droits acquis ? Pas sur la loi assurément, pas plus que sur la force de la police ou de l'armée, puisque celle-ci dépendent du gouvernement et ne peuvent pas se retrourner contre ceux qui les commandent. La sanction des libertés publiques ne peut pas résider ailleurs que dans l'opinion publique. Lorsque le peuple est divisé et que l'opinion publique n'est pas d'accord ou n'a que peu de force, le respect que les gouvernements professent pour ces principes est bien faible. Il n'est pas exact que la société existe grâce au gouvernement et que la justice se manifeste grâce à l'intermédiaire de la loi. Le gouvernement est un organe de contrainte et la loi est un ordre : et l'ordre donné, soit d'individu à individu, soit de majorité à minorité, soit de minorité à majorité, ou bien est conforme à la justice et, dans ce cas, sa force obligatoire se trouve dans le sentiment de justice bien plus que dans l'autorité de celui dont il émane ; ou bien, il est injuste, et alors on ne doit pas lui obéir. D'où il résulte que *plus parfaite est la société et moins elle doit comporter de contrainte.* Dans une organisation socialiste, où les différences de classes seraient supprimées et où le niveau intellectuel du peuple serait élevé, l'opinion publique serait plus éclairée, plus compacte et plus forte qu'aujourd'hui, et, par suite, il serait moins nécessaire d'employer la contrainte légale. Loin de croire que la contrainte légale doive augmenter, il est raisonnable de supposer que les liens légaux seront remplacés peu à peu par des liens contractuels, par des pactes ayant pour fondement des principes de justice universellement reconnus (Voir aussi les pages 146-147 et 166-167).

(1) Assurément, les lois ne peuvent pas tout ; elles ne peuvent pas changer comme par enchantement les éléments sociaux, leur action et la direction ainsi que la marche de la société, comme le prétendaient le libéralisme révolutionnaire et l'ancien idéalisme des défenseurs d'un droit naturel abstrait. Mais leur action n'est pas davantage nulle et inefficace, comme le soutiennent les partisans du matérialisme historique qui disent que les événements sociaux sont sujets à une causalité fixe et fatale, indépendante absolument de la volonté et de l'action humaines, de même que les phénomènes de la nature — chose digne de remarque : les plus purs et les plus résolus défenseurs (du moins ils se considèrent comme tels) du matérialisme historique, c'est-à-dire, les marxistes, les socialistes de la *démocratie* dite *sociale*, malgré leur fatalisme historique et même en son nom, ne laissent échapper aucune occasion de s'emparer du pouvoir politique et de changer, lorsqu'il y seront parvenus, par le moyen des lois, la présente organisation sociale capitaliste, par une autre où domineront le collectivisme, l'harmonie de classes aujourd'hui en lutte et la solidarité sociale. Pour ce motif, et aussi parce qu'ils invoquent souvent les droits sacrés, presque innés et imperceptibles de la personnalité humaine comme le faisaient les défenseurs de l'ancien droit naturel, tantôt révolutionnaire, tantôt non révolutionnaire, on les compare souvent à ces derniers et on dit qu'en voulant combattre un idéalisme métaphysique, ils tombent

tions que nous considérons comme les plus bienfaisantes, comme la base de notre vie sociale actuelle, comme celles qu'on peut le moins attaquer, sans commettre d'horribles délits, ont dû se faire une place à l'aide de la force; et, avant d'avoir émis de solides racines, elles ont eu besoin d'être sévèrement défendues par la loi contre l'hostilité cruelle avec laquelle elles furent accueillies par un très grand nombre. La protection légale est une condition indispensable du progrès collectif (1).

Mais la nécessité de cette protection est en raison inverse du développement mental des individus auxquels elle est accordée ; et elle devient chaque jour moindre à mesure que ce développement fait des progrès; de même que la tutelle devient de moins en moins indispensable à mesure que le mineur se rapproche davantage de la majorité et qu'il devient de plus en plus capable de régler lui-même sa vie sans avoir besoin d'une contrainte externe. Pour un certain nombre d'individus, natures choisies et supérieures, pourrions-nous dire, les lois n'ont aucune utilité et, alors même qu'elles n'existeraient pas, ils n'en continueraient pas moins leur vie ordinaire d'une manière imperturbable, pourvu que les autres ne vinssent pas la molester. La généralité des hommes agit bien, la plupart du temps, comme s'il n'y avait pas de lois. Et, parmi elles, il en est un certain nombre, par exemple, les lois pénales, qui ne servent que pour une portion très faible des citoyens, car les autres, pour bien faire, n'ont pas besoin d'ê-

dans un autre — et comme le soutiennent également les partisans de l'individualisme économiste, ceux du *laisser faire*, qui prétendent que les lois sociales sont aussi naturelles que celles qui, par « autonomasie » reçoivent le même nom et sont aussi immuables qu'elles et qui croient que contre leur pouvoir viennent se briser le pouvoir et les efforts de l'Etat pour les modifier (Voir C. F. Ferraris. *Le matérialisme historique et l'Etat* (en ital.), Palerme, 1897, p. 147 et suiv., 156 et suiv.). La loi est l'un des facteurs sociaux, non le seul ; et elle doit être combinée avec les autres facteurs, c'est-à-dire que celui ou ceux qui l'édictent doivent s'inspirer des nécéssités sociales, les étudier au point de vue réel afin d'en faire sortir la justice, au lieu de prétendre la faire descendre, comme on le fait, de principes abstraits.

(1) C'est pour cela que le socialisme autoritaire (celui vers lequel paraissent tendre les Etats modernes, avec sa règlementation et son immixtion dans un grand nombre d'affaires abandonnées jusqu'ici à la concurrence libre ou à la force brutale des individus, immixtion contre laquelle crient en vain ceux qui, comme Spencer, Naquet, Dalla Volta, Vanni, Garofalo et bien d'autres, disent que nous nous acheminons vers le futur esclavage), paraît être une étape préalable, préparatoire du collectivisme rationnel, anarchiste, qui apparaît comme si sympathique aux yeux des âmes généreuses et supérieures.....

tre poussés par la menace d'un châtiment (1). Un homme enfreint d'autant moins la loi et est d'autant moins porté à l'enfreindre qu'il est plus intimement convaincu que cette infraction doit lui être plus préjudiciable qu'à tout autre. Il est d'autant moins porté à faire du mal à autrui ou à refuser de lui faire du bien qu'il aperçoit avec plus d'évidence que le mal qu'il ferait ou le bien qu'il ne ferait pas, doivent retomber sur lui-même. D'où l'on conclut que le meilleur moyen d'abolir les lois et, par conséquent, les maux qu'elles produisent, c'est de faire qu'elles ne soient pas nécessaires, de se rendre dignes de vivre sans elles, d'accomplir de son bon gré les obligations qu'impose par force le législateur, de poursuivre volontairement la cohésion sociale et de prêter son concours à tous les associés. L'unique moyen sûr d'arriver là, c'est de donner aux hommes la conviction qu'il leur est plus utile de chercher le bien-être de tous que leur propre bien-être personnel, et que les faveurs qu'on accorde au prochain n'ont pas le caractères de dons gratuits, mais bien de services dont on recevra la récompense tôt ou tard ; que ce ne sont pas des œuvres de pure bienfaisance, des œuvres charitables, humanitaires, mais bien des œuvres de stricte justice dans lesquelles nous avons tous notre part. Et il n'y a rien de mieux pour faire naître cette conviction, que l'éducation et l'instruction réalistes qui permettent aux individus de voir par leurs propres yeux, en s'aidant des recherches faites par les autres et des données fournies par la statistique et l'histoire. On arrive à se convaincre ainsi qu'il n'y a aucune partie de la réalité qui ne soit reliée avec les autres, et qu'il n'y a pas d'action qui n'exerce son influence sur les autres et qui, à son tour, ne soit influencée par elles ; que, par suite, nul ne doit considérer comme lui étant étrangères aucune chose, aucune relation, pas même celles qui, à première vue, ne paraissent avoir aucun rapport avec lui.

Cette solidarité humaine volontaire, recherchée par une

(1) Parfois, le défaut de bonne volonté est suppléé par certaines sanctions qui ne sont pas, à proprement parler, légales, comme le mépris public, la crainte de la publicité, la religion, etc. ; sanctions qui exercent d'autant plus d'influence, spécialement les deux premières, qu'elles s'adressent à des hommes plus éclairés et plus intelligents.

détermination spontanée (1), qui n'admet aucune contrainte extérieure, matérielle de l'Etat, est réclamée par diverses doctrines philosophiques, juridiques et sociologiques contemporaines, qui toutes, par cela même, proscrivent expressément ou implicitement l'existence des lois et des autorités qu'elles considèrent comme des obstacles pour la vie sociale bien ordonnée et vraiment humaine. C'est ce qui a lieu pour celle qui proteste contre la conception de Kant, négative du droit, et contre la considération de l'élément de contrainte extérieure envisagé comme essentiel, et affirme, au contraire, que *le droit est un ordre positif de prestation volontaire de conditions pour la vie*, ordre dont la garantie propre ne réside pas ailleurs que *dans la conscience de l'individu* (Krause et ses disciples ; chez nous, Giner y Calderon, Costa, Posada, etc.) (2). C'est ce qui a

(1) Le lecteur ne devra pas s'étonner de voir accouplés ces deux mots qui paraissent se repousser l'un l'autre ; il comprendra bien la pensée de celui qui les a écrits. Pour moi, la spontanéité pure n'existe pas, pas plus pour la volonté que pour toute autre chose ; la volonté de l'individu, son caractère, son organisme moral, sont des produits naturels dans lesquels interviennent un grand nombre de facteurs ; mais dès qu'ils sont formés, ils sont à leur tour, comme tout produit, un élément générateur de nouveaux résultats ; et, en ce sens, on peut dire, bien que d'une manière impropre, qu'ils sont déterminés spontanément.

(2) Je tiens à faire ici une mention spéciale de D. Eduardo Sanz Escartin, qui soutient des doctrines qui ressemblent beaucoup à celles des auteurs qui sont cités dans le texte et auquel conviendrait peut-être bien la qualification d'*anarchiste catholique*, bien que lui-même soit certainement prêt à la repousser. Dans l'un de ses principaux ouvrages que, chaque fois que je le lis, je trouve meilleur, on lit un grand nombre de passages qui corroborent mon jugement, et ce ne sont pas des passages isolés, qui contredisent le reste de l'ouvrage, son esprit général, mais bien des passages qui sont en parfait accord avec cet esprit. En effet, dans son discours de réception à l'Académie des sciences morales et politiques (25 février 1894), sur *l'autorité politique dans la société contemporaine*, on lit les affirmations suivantes : « Chez les peuples arriérés, la loi n'a de valeur que comme expression d'une volonté personnelle ; au contraire, chez les peuples civilisés, la personnalité disparaît, l'autorité de la loi est dans la loi elle-même », (pag. 11). « Dans la première période de l'évolution de l'autorité..., la sphère d'action des sujets, dans l'ordre économique aussi bien que dans l'ordre religieux, est une simple concession du chef ». (page 31). « L'idée de liberté..... exige uniquement que les lois ne soient pas l'effet d'une contrainte extérieure, mais bien le résultat de l'adhésion volontaire aux règles fondées sur la nature même de l'activité humaine, et qui constituent l'ordre moral et l'ordre juridique ». (page 63). « L'idéal de toute société politique n'est pas autre que de transformer progressivement la loi imposée en loi volontaire ». (page 65). « A la connexion imposée et que nous pourrions qualifier de purement physiologique, qui est encore la base de la plupart des rapports sociaux, se substituera de plus en plus la *connexion libre*, qui est le propre de notre nature raisonnable. Le droit même cesse d'être une contrainte pour se changer en une règle née de la connaissance des limites naturelles de chaque activité, en un *accord* vrai et *volontaire*. Et l'autorité politique, loin d'être quelque chose d'étranger et d'opposé à la société,

lieu également pour la théorie du contractualisme, qui considère le contrat comme supérieur et postérieur au statut (Sumner Maine) ; pour celle du *régime industriel* de coopération volontaire, parce qu'il est plus avancé que le régime militaire de coopération imposée et autoritaire (Spencer et ceux qui suivent ses traces) ; pour celle de *l'organisme contractuel* (Fouillée et ses disciples) suivant laquelle l'individu doit arriver à faire de bon gré ce qu'il voit être utile à l'organisme social ; pour celle de la *morale sans obligation ni sanction* (Guyau) et pour plusieurs autres.

Ce qu'on recherche, en somme, dans toutes ces théories, c'est substituer la liberté rationnelle à la contrainte externe et au libre arbitre ; c'est de faire que l'homme puisse agir, non pas pour des motifs externes qu'il ne connaît pas et que seul connaît celui qui le poussse à agir (autoritarisme), ou sans motif aucun, capricieusement (libre arbitre), mais pour des motifs internes, sans rencontrer d'obstacles de manière à pouvoir faire le bien et à accommoder sa conduite aux exigences de l'ordre qu'il a reconnu au préalable comme juste ; c'est de substituer à la liberté sauvage, propre à l'homme qui ne connaît pas d'autre guide dans ses actes que sa fantaisie déréglée, que la crainte du châtiment ou la peur des représailles (liberté de l'homme à l'état de nature imaginé par Hobbes et autres positivistes, mais qui a des représentants jusque dans les sociétés actuelles), la liberté de l'homme civilisé, qui se considère comme obligé d'agir dans le sens que lui indique sa connaissance des choses et des rapports réels et pour lequel le frein le plus efficace contre les excès consiste

sera la représentation même de l'organisme collectif, l'entité chargée de veiller à l'exécution des lois ou *pactes librement établis par tous les intéressés* ». (page 86). Dans l'avenir, « la consolidation des habitudes sociales qui correspondent à certaines règles juridiques de caractère général, *rendra inutile*, en ce qui les concerne, les *sanctions de la loi* positive, l'exercice de l'autorité politique » (pag. 85-86). « Le progrès se réalise par l'*émancipation* graduelle des activités sociales de *toute autorité étrangère ;* mais cette émancipation n'est possible que lorsque ces activités exécutent spontanément, dans leur plus grande partie, les lois naturelles et sociales de leur développement ». (page 77). Plusieurs autres pages du même discours parlent de la même manière. Dans un autre de ses livres, le même auteur écrit ce qui suit : « *L'anarchisme renferme une part de vérité*, grâce à son désir de libre expansion, à son horreur d'entraves inutiles, à son amour pour les faibles, les déshérités, pour ceux que la société repousse ». (*L'individu et la réforme sociale* (en esp.), cité par M. Azcarate dans l'*Espagne moderne*, n° 99, mars 1897, article : *Un livre sur le probléme social*, page 60).

dans la persuasion qu'il a acquise que tout ce qu'il peut faire pour nuire au prochain doit tôt ou tard lui être personnellement préjudiciable.

La suppression graduelle des lois, à mesure qu'elles perdent leur caractère de nécessité, n'implique pas comme certains le croient, la suppression de l'Etat ; la seule chose qu'elle implique, c'est le remplacement de l'Etat autoritaire, basé sur la force, par un autre Etat coopératif dont les fonctions ne soient pas la propriété, pour ainsi dire, du souverain, mais bien des services collectifs, et dont les organes et les fonctionnaires n'aient pas d'autre caractère que celui d'administrateurs d'intérêts généraux et communs, désignés, par suite, par la communauté et responsables devant elle. Il n'entre pas, pour le moment, dans notre programme, de développer cette idée.

PEDRO DORADO,
Professeur de Droit à l'Université de Salamanque (1).

(*Traduit par M. J. Gaure, avocat*).

(1) PEDRO DORADO né en 1861. Docteur en droit en 1885. De 1885 à 1887, poursuit ses études en Italie en qualité de boursier du Collège supérieur espagnol de Bologne. A son retour en Espagne est nommé professeur auxiliaire à la Faculté de droit de Salamanque, et en 1892, il y obtient au concours la chaire de droit pénal.

Collaborateur des *Revues* suivantes : *Scienza del diritto privato, Riforma Sociale, Revista scientifica del diritto, Scuola positiva ; — Revue internationale de sociologie, Revue du droit public et de la Science politique, L'Humanité nouvelle, Bulletin de l'Union internationale de droit pénal ; — Socialistische monatshefte, Zeitschrift für criminal anthropologie ; — Revista de legislacion*, la *España moderna, Revista politica Ibero-Americana*, la *Revista Blanca, Boletin de la Institucion libre de Enseñanza*, etc.

Vice-Président de la Conférence internationale de patronage.

Principales publications : Outre les nombreux articles publiés dans les *Revues* citées plus haut, M. Costa a écrit : *El positivismo en la ciencia juridica y social Italiana*, 1891, 2 volumes ; — *Problemas juridicos contemporaneos*, 1893, un volume ; — *Problemas de derecho penal*, 1895, tome I ; — *El reformatorio de Elmira*, 1897, un volume.

A traduit en espagnol divers ouvrages de Garofalo, Gumplowicz, en y ajoutant des notes importantes.

(LA RÉDACTION.)

LES DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES ALGÉRIENNES

ET LE DROIT PUBLIC [1]

II

ESSAI DE REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS

Sommaire. — 20. Application en Algérie du critérium qui a servi de base au classement des électeurs. — 21. Avantages théoriques. — 22 Pleinement justifiés par le résultat des élections du 4 décembre 1898. — 23. Peut-on conclure de ces résultats à une généralisation du système. — 24. Raisons de douter. — 25-26. Double objection tirée du principe de la souveraineté nationale. — 27. La représentation des intérêts est dans la logique de l'organisation de la société moderne qui est redevenue une organisation corporative. — 28. Elle résoud en partie la question si discutée des garanties que doit offrir l'électeur. — 29. Elle justifie les préférences accordées par les auteurs du décret au scrutin uninominal sur le scrutin de liste.

20. Aux dangers et aux incertitudes redoutées du suffrage universel, il y a un autre remède que celui de la limitation du nombre par l'apposition de conditions plus ou moins exigeantes, analogues à celles dont nous venons d'examiner la valeur juridique et les conséquences pratiques. Cet autre remède, c'est le principe d'organisation introduit dans le suffrage universel et dans la vie politique par la représentation des intérêts. L'on vient d'en essayer la vertu efficace dans l'organisation du nouveau rouage administratif dont est doté l'Algérie. Au lieu de ne voir dans la colonie qu'une agglomération de quatre ou cinq millions d'individus, sans lien entre eux, arbitrairement parqués dans des circonscriptions administratives, dont le moindre défaut est de ne correspondre à rien de réel, les auteurs du décret ont envisagé la population algérienne dans l'état où elle est véritablement, et ont cherché dans la communauté d'intérêts le fondement rationnel d'une répartition des électeurs en trois grands groupes distincts.

(1) V. N° de Juillet-Août 1899, p. 52 et suiv.

L'une des difficultés les plus graves auxquelles on se heurte dans l'application est celle de savoir sur quels éléments on s'appuyera pour tracer les limites des circonscriptions électorales, à quel critérium il convient de se rattacher pour classer les intérêts à représenter et par suite opérer la répartition des électeurs. Les auteurs qui se sont occupés de ce problème l'ont diversement résolu et ont proposé des classifications multiples ; les uns se sont laissés guider surtout par des considérations scientifiques ; les autres au contraire ont voulu trouver une classification qui relevât de la pratique (1).

Le caractère particulier de l'institution qu'ils se proposaient de créer et le milieu spécial dans lequel elle était appelée à fonctionner n'invitaient pas les auteurs du décret à s'inspirer de ces divers projets. D'ailleurs la difficulté se trouvait en partie résolue par le rôle limité que ces assemblées devaient se voir assigner : ce sont des délégations *financières* appelées à délibérer sur toutes les questions d'impôts ou de taxes. Or en Algérie l'ensemble des contribuables ne forme pas comme en France une masse homogène soumise à un système fiscal uniforme. C'est donc par ce côté que s'accusait la différence des intérêts, et c'est par suite sur la nature différente des impôts supportés par les diverses catégories de contribuables que logiquement devait se baser la répartition des électeurs en trois groupes distincts (2) : d'une part les colons (3), d'autre part les contribuables non colons (4), enfin les indigènes mu-

(1) On retrouvera ces multiples projets de classification reproduits dans un ouvrage qui vient de paraître : Ch. François : *La représentation des intérêts dans les corps élus*. Paris, 1899, p. 239 et s.

(2) Mais si, dans un avenir plus ou moins éloigné, les délégations étaient destinées a voir s'élargir leur compétence, on pourrait se demander si la classification des électeurs, pour conduire réellement à la représentation des divers grands intérêts en présence, ne devrait pas être fondée sur des bases différentes et plus larges ; s'il ne conviendrait pas, soit en les combinant entre eux, soit en les modifiant dans la mesure où le demande la différence des milieux, de s'inspirer des divers projets conçus jusqu'à ce jour et qui presque tous tendent à multiplier les intérêts, et par suite, les groupes d'électeurs, plus que ne le fait le décret organique, mais à circonscrire aussi plus étroitement chacun d'eux. V. Ch. François, *op. cit.* p. 242 et s.

(3) C'est-à-dire, les concessionnaires, propriétaires, chefs d'exploitations ou fermiers de *biens ruraux* (arrêté du gouverneur du 4 octobre 1898, art. 1er) V. *Procès-verbaux*, p. 12.

(4) Rentiers, fonctionnaires, personnes exerçant une profession libérale, commerçants, industriels, travailleurs ou propriétaires *urbains*, et inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées.

sulmans. Au point de vue économique et financier, chacun de ces groupes a des intérêts différents, également respectables et chacun doit être libre dans l'expression de vœux qui peuvent différer. « Il ne saurait échapper à aucun esprit attentif, disait M. le gouverneur dans son discours d'ouverture, que ni les questions économiques ni les questions fiscales ne se posent dans des termes identiques au regard de chaque groupe. L'impôt foncier, par exemple, est perçu dans les villes grandes et petites sur la propriété bâtie ; il ne l'est pas sur les domaines agricoles. La patente et la taxe sur les loyers sont des impôts presque exclusivement urbains ; par contre, l'impôt des prestations, les taxes pour la défense des vignes, les taxes d'irrigation sont des impôts ruraux. Il y a plus, tel impôt indirect, les droits de douanes et l'octroi de mer par exemple, qui intéresse la population tout entière, peut donner lieu à des observations très différentes selon le point de vue économique ou professionnel auquel on se place ». Il est donc logique « que chaque grand intérêt puisse délibérer avec lui-même et s'affirmer librement sans en être empêché soit par une coalition d'intérêts contraires, soit par des partis pris politiques ». De là sont nées ces trois délégations qui peuvent ne former qu'une seule assemblée pour délibérer sur les intérêts communs et qui, en outre, ont toute liberté pour délibérer séparément sur les intérêts qui leur sont particuliers.

21. S'il est certain que considérées, non pas en elles-mêmes, mais dans leurs résultats pratiques les institutions ne valent que ce que valent les hommes appelés à en assurer le fonctionnement, il est non moins douteux que les garanties que peuvent offrir ces derniers dépendent de l'intelligence qui préside à leur choix et c'est, au point de vue auquel nous nous plaçons, la constatation intéressante à faire. Quand les électeurs votent pêle-mêle, dans des circonscriptions factices, leurs voix livrées à tous les vents s'élevent en tourbillon de poussière dans un sens ou dans l'autre, suivant la direction de la tourmente. Quand ils votent par catégorie, les passions réactionnaires ou révolutionnaires s'affaiblissent ; elles font place à la raison et à la réflexion et c'est l'intérêt général ou social bien entendu qui détermine et dicte son vote à l'électeur. Pour faire œuvre féconde, il faut s'appuyer sur les forces sociales et

laisser intervenir dans l'élection les collectivités plutôt que les individus. C'est le suffrage universel, puisque tout le monde peut voter, mais c'est le principe d'organisation introduit dans le suffrage universel. Il convient de rendre hommage aux nobles esprits qui ont contribué à l'émancipation de l'être humain en rompant avec des traditions d'un autre âge, mais il est permis de reconnaître qu'ils ont ébranlé le droit social, en lui donnant comme fondement instable et vacillant une poussière d'atomes. On a vu la Révolution française prendre des millions d'individus, les supposer sans lien entre eux, sans passé, sans devoir, attendre de leur libre volonté suspendue dans le vide la création d'un monde nouveau et oublier que, s'il faut être libre, il faut aussi savoir être libre, c'est-à-dire organiser la liberté. Le suffrage universel moderne c'est l'oppression des petits chiffres par les gros, c'est le suffrage des passions, des courants irréfléchis, des partis extrêmes ; il ne laisse que difficilement place aux idées de sagesse et de modération pour assurer la victoire aux exaltés. « Avec son suffrage universel non organisé, livré au hasard, la France ne peut avoir qu'une tête sociale sans intelligence ni savoir, sans prestige ni autorité » (1). La représentation des intérêts qui tempère l'ardeur des partis par l'action des facteurs sociaux, qui contient les passions par les idées, donne à la société plus d'équilibre, des assises plus solides et a donc quelque chose de plus sain et de plus fécond.

D'autre part il nous semble que les tromperies, les mensonges électoraux, les fallacieuses promesses sont la plaie des élections démocratiques et constituent un triste réquisitoire à la fois contre l'intelligence des électeurs et la délicatesse des élus. A ce point de vue, la représentation des intérêts, en reléguant au second plan les influences personnelles et les intérêts de clocher, ne constituerait-elle pas une garantie appréciable de la moralité de l'élection ?

22. L'essai qui en a été fait en Algérie le 4 décembre dernier constitue un exemple à méditer pour tous ceux qui ne voient pas dans le nivellement égalitaire, dans la suppression de la variété des groupements sociaux et dans la logique de la

(1) Renan : La *Réforme intellectuelle et morale de la France*, p. 47.

symétrie le dernier mot de la perfection politique. Au moment même où de graves troubles l'agitaient, où des haines violentes déchaînées pouvaient faire croire les populations algériennes mûres pour les pires excès des luttes religieuses et sociales, la colonie se recueillait, et dans une heure de calme et de tranquille réflexion elle envoyait au sein des délégations financières une élite d'hommes de savoir et d'expérience, appelés peut-être à exercer une action bienfaisante et décisive sur les destinées de l'Algérie. Il est vrai que ces délégations ne sont pas des assemblées politiques, du moins dans le sens qu'on attache ordinairement à ce mot, c'est-à-dire des assemblées aspirant à représenter l'ensemble des idées et même des passions qui animent la masse des citoyens. Ce que l'on voulait constituer, ce sont des organes autorisés des besoins et des aspirations d'ordre économique et financier correspondant aux différents foyers d'activité et de production qui existent en Algérie. Et dans la mesure du but visé, les résultats obtenus n'ont nullement trompé les espérances. Ceux qui ont pu suivre de près les opérations de ces assemblées en ont rapporté cette conviction que l'on trouverait difficilement en France un seul corps élu capable de faire preuve d'un esprit administratif et politique aussi prévoyant. Bien des conseils municipaux ou généraux pourraient prendre d'elles d'utiles leçons de sagesse et d'abnégation politique. « Les résultats ont été des plus heureux, dit M. Laferrière à la Chambre des députés, et tous ceux qui ont jeté les yeux dans ce volume de 700 pages, qui a été rempli en quinze jours des rapports les mieux étudiés et des discussions les plus mûries, pourront dire qu'il y a là une innovation vraiment utile (1) ».

Voilà la représentation des intérêts jugée dans ses résultats!

23. Verra-t-elle son application confinée dans ce domaine d'expérimentation première ; ses heureux résultats ne militent-ils pas plutôt en faveur, sinon d'une généralisation, au moins d'une extension très large du système? Si par exemple, conformément aux vœux chers à quelques-uns, le conseil supérieur d'Algérie devenait totalement électif ; ou si, suivant les prévisions de quelques autres, délégations et conseil supérieur devaient un jour faire place à une sorte de parlement colo-

(1) *Jour. off.* Débats 26 mai 1899, p. 1.473.

nial, ne serait-il pas sage de faire appel à un mode de recrutement et d'organisation désormais éprouvé, et de combiner le suffrage universel avec la représentation des intérêts ? — D'autre part pourquoi la France laisserait-elle à l'Algérie le monopole de cette intelligente combinaison ? En deçà, comme au delà de la Méditerranée, le suffrage universel a des inconvénients certains, que ses victimes exagèrent, que ses amis dissimulent, qu'il est impossible de nier. Mais qu'on le veuille ou non, le suffrage universel est un fait qui s'impose comme la démocratie elle-même dont il dérive. Depuis 1848, suivant le mot du duc de Broglie, il est devenu « la base de nos institutions ». C'est donc ailleurs que dans la suppression de ce suffrage qu'il faut chercher des garanties contre le nombre. Ne pourrait-on pas les demander à la représentation des intérêts? — Enfin, dans toute la démocratie parlementaire, la nécessité de deux chambres n'est pas sérieusement discutable. « Cette nécessité est devenue un axiome de la science politique : elle est fondée sur la croyance que la tendance innée de toute assemblée à devenir hâtive, tyrannique et corrompue, doit être réprimée par l'existence d'une autre chambre égale en autorité » (1). On reconnaît aussi partout et toujours sinon l'absolue nécessité, du moins l'utilité indiscutable d'une différence dans la composition de ces deux corps, car pour être véritablement deux, il faut que les chambres soient diverses ; et l'on a demandé à des combinaisons multiples mais souvent artificielles la solution de ce difficile problème. Ne serait-ce pas se placer sur un terrain plus solide que de chercher cette solution dans la représentation des intérêts ? « La chambre des députés, nommée par le suffrage universel, tel qu'il qu'il fonctionne actuellement, représenterait les individus ; le Sénat représenterait les groupes organiques sociaux que crée la communauté des intérêts » (2).

(1) Bryce, *The american commonwealth*, t. I, p. 461. Sans doute, les principes rectilignes de l'école radicale, héritière directe de Rousseau et des Jacobins, sont trop au-dessus des leçons de l'expérience et de l'histoire, pour que leurs disciples puissent voir dans le système parlementaire et le principe de la dualité des chambres autre chose qu'une piètre hérésie. Mais tant que ces amis de la géométrie politique n'auront pas éclairé de leurs vives lumières les esprits attardés à une conception différente de la leur, l'histoire et l'expérience garderont leur instructive autorité.

(2) M. Duguit, « L'élection des sénateurs », *Rev. politique et parlementaire*, 1895, t. V, p. 300 et s., 452 et s. et surtout p. 460 et s.

24. — Répondre à la hâte serait faire preuve de plus d'enthousiasme que de réflexion. Nous avons dit ailleurs qu'un moyen est d'autant meilleur qu'il garantit mieux le but à atteindre, mais aussi d'autant plus sûr de recueillir des suffrages autorisés qu'il trouvera dans les principes de notre droit public un fondement plus solide. Et cette simple remarque explique, si elle ne les justifie pas, des doutes sur l'opportunité et la légitimité d'une extension au premier abord désirable. Transportée d'un domaine dans un autre, l'institution y gardera-t-elle la même vertu opérante ? De son succès, au regard d'assemblées sans caractère politique et n'ayant que des attributions purement consultatives, peut-on conclure à la même heureuse efficacité au regard d'assemblées dont la politique est la première préoccupation et dont les décisions, au lieu de constituer de simples vœux dont la sagesse fait toute l'autorité, revêtent ou peuvent revêtir un caractère obligatoire, une forme impérative ? M. le gouverneur ne partageait-il pas ces doutes et ne paraissait-il pas croire que cette conception de la représentation a un domaine légitime mais réservé, dont les confins doivent être étroitement circonscrits, quand il disait : « S'il est vrai qu'en matière politique les décisions ou les vœux doivent émaner des majorités globales issues du suffrage universel, il est également vrai qu'en matière économique, chaque grand intérêt doit pouvoir délibérer avec lui-même » (1)? M. Esmein est moins généreux encore dans les sacrifices qu'il consent à faire au principe de la représentation des intérêts ; sans en nier les avantages et l'opportunité, il en conteste franchement la légitimité dans le milieu où d'autres voudraient le voir fonctionner (2) : « Il est cependant utile et très désirable que les divers intérêts distincts, les groupes professionnels importants puissent exprimer et faire connaître au gouvernement leurs *vœux* et leurs réclamations par l'organe de représentants regulièrement élus. Cela conduit à organiser des corps élus d'après ce principe par les groupes ou corporations, mais simplement *consultatifs* : ils serviront à éclairer les pouvoirs, mais ne participeront point à l'exercice de la souveraineté ».

(1) Discours d'ouverture.
(2) *Op. cit.* p. 184.

Les délégations financières algériennes étant, croyons-nous, appelées à perdre leur caractère d'assemblées simplement consultatives pour se voir attribuer des pouvoirs de décision, et d'autre part l'application de la représentation des intérêts dans les grands corps législatifs étant le rêve de quelques-uns, la question mérite d'être envisagée au moins dans son principe fondamental : la représentation des intérêts est-elle ou non compatible avec le principe de la souveraineté nationale, avec l'Etat tel que le conçoit ou devrait le concevoir le droit public moderne ?

Les assemblées parlementaires, nos Etats généraux, par exemple, étaient jadis l'expression des grands courants nationaux, la synthèse des forces sociales et des intérêts sociaux. Mais sous l'action dissolvante de la conception atomistique, les parlements se sont désagrégés et n'ont plus eu d'autre ambition que de représenter le nombre, trente millions de sujets ou dix millions d'électeurs, constituant ce qu'on est convenu d'appeler la nation légale. Pratiquement, l'établissement de la représentation des intérêts dans les corps élus apparaîtrait comme un fait à peu près nouveau dans l'histoire constitutionnelle des Etats modernes (1).

Dans le domaine de la spéculation, la représentation des

(1) On en a pourtant signalé de nombreux essais d'application. V. notamment : M. Duguit, *loc. cit.*, p. 458 ; — Ad. Prins, *La Démocratie et le régime parlementaire*, p. 204 et s. — Ch. François, *op. cit.*, p. 140 et s. — Mais il faut joindre un peu d'imagination à beaucoup de bonne volonté pour trouver dans les constitutions de ces Etats une véritable représentation des intérêts. Tantôt les classifications se fondent sur des privilèges disparus dans une foule de pays et sérieusement menacés dans les autres. C'est le cas de la Bavière, du Grand Duché de Bade, de la Saxe et surtout de l'Angleterre, où, dit-on, la chambre des Lords représente l'aristocratie laïque et ecclésiastique ; la chambre des communes, la bourgeoisie, les artisans et les Universités : la distinction notamment des bourgs et des comtés anglais ne résulte nullement du désir d'assurer une représentation spéciale à l'industrie, au commerce et à l'agriculture. Tantôt la prétendue représentation professionnelle apparaît moins comme une règle constitutionnelle qui s'impose, que comme un simple moyen de différencier la composition des deux chambres, c'est le cas de l'Espagne, de la Roumanie et de l'Autriche. Ailleurs enfin, comme en Suède, en Norwège, en Hongrie, en Portugal et en Italie, on ne peut que relever certains privilèges électoraux attachés à la fonction sociale, soit pour l'électorat, soit pour l'éligibilité, et les législateurs ont plutôt en vue le choix des capacités qu'une large représentation des intérêts. La pratique des Etats fédérés (Suisse, Etats-Unis, Mexique, République-Argentine, Brésil, Vénézuéla, et même l'Empire Allemand) est moins concluante encore et le mode de recrutement de leurs chambres hautes n'a rien de commun avec la représentation des intérêts. Les deux éléments constitutifs des fédérations sont les citoyens et les Etats particuliers : dès lors s'il y a deux chambres fédérales, l'une représentera les individus, l'autre les Etats particuliers. Quant au Sénat français « sans être l'expression des

intérêts a provoqué un mouvement récent mais déjà très sensible et qui semble devoir s'accuser chaque jour avec plus de force et de conviction (1). Mais beaucoup la considèrent comme une erreur politique ou constitutionnelle.

25. « Le principe de la souveraineté nationale exclut dans le suffrage politique ce qu'on appelle la représentation des intérêts. Les collèges électoraux ne sauraient être composés de personnes formant un groupe antérieurement organisé pour représenter des intérêts corporatifs ou classés et réunis par des affinités professionnelles ou économiques » (2). Mais le principe de la souveraineté implique mieux encore que des circonscriptions territoriales artificielles, plus ou moins uniformes, plus ou moins homogènes dans leurs éléments de composition : il conduit rigoureusement et en ligne droite à l'élection par un corps électoral unique embrassant la nation tout entière (3). La ligne droite conduisant à l'absurde, l'abandonner devient une nécessité logique. « La votation ne saurait garder cette unité », dit M. Esmein, qui avec raison considère qu'il faut se préoccuper au moins autant du but à atteindre que des moyens destinés à le réaliser. Or, dans l'espèce il est certain que la division du corps électoral en un certain nombre de collèges est un moyen plus sûr de découvrir la volonté générale de la nation que l'élection par le corps électoral entier. Mais si la limite des dérogations à apporter au principe duquel on part doit être demandée aux résultats que l'on cherche à atteindre, pourquoi ne pas substituer aux collèges géographiques des collèges basés sur les affinités professionnelles ou économiques ? Car au point de vue du droit public interne, la souveraineté repose dans la nation, dans la population, elle n'a rien de géographique ou de territorial,

groupes sociaux, dit M. Prins, p. 206, il est au moins l'expression des forces locales » : peut-être avant la réforme de 1884 et dans la pensée des constituants de 1875, le Sénat devait-il être « le grand conseil des communes de France ». Mais dans l'application de cette idée, ils se trompèrent en ne donnant pas l'élection des sénateurs exclusivement aux groupes locaux qu'ils voulaient faire représenter (V. Ch. François, p. 149).

(1) V. pour la bibliographie : Ch. François, *op. cit.*, p. 355 à 359 et le *Précis de droit administratif* de M. Hauriou, 3e éd. p. 21, note 1, où l'on retrouvera les très précieuses et très substantielles considérations générales que l'auteur lui-même fait valoir en faveur de la représentation des intérêts.

(2) M. Esmein, *Op. cit.*, p. 183.

(3) C'est le vœu que formait Saint-Just en 1789. V. Prins, *La Démocratie*, p. 167.

et si on lui donne quelquefois cette qualification, c'est en la considérant sous un tout autre aspect, simplement pour marquer le point extrême où s'arrêtent son empire et ses effets dans l'espace, quand on envisage cette souveraineté non plus en elle-même et dans son fondement, mais dans ses conflits ou ses relations avec les souverainetés étrangères.

26. Ce système implique au profit des groupes sociaux une délégation dont la légitimité inquiète certains publicistes parce que le droit de se faire représenter n'appartient qu'à la nation considérée comme souveraine. Burke n'a pas les mêmes scrupules juridiques : « Il y a représentation réelle, sinon formelle, quand il y a communauté d'intérêts entre ceux qui agissent et ceux pour qui ils agissent et souvent cette représentation est meilleure qu'une représentation formelle, élue. Le peuple qui vote peut se tromper, la communauté des intérêts et des idées se trompe rarement. Mais cette représentation réelle n'a pas de durée certaine, quand elle n'est pas fondée au moins sur une représentation formelle » (1). Ce que nous cherchons, c'est précisément une représentation réelle, basée sur une représentation formelle, une juxtaposition de la représentation des intérêts au suffrage universel, sans porter atteinte à ce dernier. Or nous croyons fermement que la nation peut confier ou commettre à des groupes sociaux aussi bien qu'à des circonscriptions électorales, le droit d'élire pour elle et en son nom, à une double condition, c'est que l'ensemble des groupes ou corporations comprennent tous les électeurs sans exception, et qu'en outre chaque groupe ou corporation ne puisse élire qu'un nombre de représentants proportionnel au nombre d'électeurs. Le droit de chaque électeur demeure ainsi entier et partout le même, car la nature n'en saurait varier suivant le titre auquel il l'exerce, c'est-à-dire le groupe dans lequel il vote, pas plus qu'elle ne varie suivant le lieu, c'est-à-dire suivant la circonscription dans laquelle il l'exerce.

Admettre une telle délégation au profit des groupes dit-on, « c'est abuser d'une fiction légale, qui, légitime lorsqu'elle sert à exalter la vérité, devient insoutenable lorsqu'elle contredit le principe dont elle sort, ici le principe de la souve-

(1) Prins, *La démocratie*, p. 97, développe une théorie analogue.

raineté nationale. » En quel sens la fiction exalte-t-elle la vérité ? est-ce en ce sens que la division en circonscriptions permet de dégager plus sûrement l'opinion générale que l'élection par un corps électoral unique ? Nous l'avons admis déjà, mais en ajoutant que la formation des collèges sur la base des groupements professionnels ou économiques la traduit mieux encore. C'est là d'ailleurs juger de la valeur d'un système par ses résultats et nous avons fait précédemment un parallèle qui semble tout à l'avantage de celui que nous défendons. Si, au contraire, on entend dire par là (et c'est ainsi que nous le comprenons), que la nation n'est qu'une agrégation d'individus et que si une délégation est possible au profit de ces derniers, elle est inadmissible au regard des groupes, l'objection est plus grave et mérite un examen plus attentif (1). Ce point a une importance telle qu'il domine le débat tout entier et que la solution à admettre emportera nécessairement la justification ou la condamnation du principe de la représentation des intérêts. Si le pouvoir souverain apparaît dans le rapport direct et immédiat avec le « citoyen ou le sujet » individuellement considéré, si le droit public ne doit reconnaître aucune forme d'association intermédiaire se présentant comme le sujet passif de la souveraineté, toute prétendue délégation de la part de la nation au profit des groupes sociaux apparaît en effet comme une fiction insoutenable parce qu'elle est sans fondement, parce que « au lieu de servir à exalter la vérité, elle contredit le principe dont elle sort ».

27. Dans ses origines, l'organisation politique se rattache incontestablement aux ordres ou classes. La base constitutive de l'Etat était alors et est demeurée longtemps l'association collective. Il n'y a pas de rapport direct et immédiat entre l'Etat et l'individu ; celui-ci dans l'organisation sociale n'apparaît qu'au second plan, qu'au travers du groupe dont il fait partie et comme élément de ce groupe : noblesse, clergé, bourgeoisie, universités, corporations. La représentation des grou-

(1) Toutefois dans la théorie que nous avons précédemment esquissée, l'objection perd une grande partie de sa force : la nation considérée dans les individus qui la composent n'a rien à déléguer parce qu'elle ne détient pas la souveraineté : c'est l'Etat considéré comme personnification juridique de la nation qui en est détenteur. Cf. ORLANDO, *op. cit.*

pes sociaux était seule dans la logique d'une telle conception de l'Etat.

Puis est venue la révolution française qui a balayé tous les ordres, brisé toutes les corporations, supprimé tout intermédiaire entre l'Etat et les individus, pour ne laisser que les individus seuls en face de l'Etat, et attendre de leurs libres volontés suspendues dans le vide la création d'un monde nouveau. Tel qu'il était conçu par Rousseau et les Jacobins, tel qu'il est sorti des ateliers réformateurs de la Révolution, l'Etat n'a plus la forme corporative et c'est l'individu qui en est devenu la monade constitutive. Dans cette conception nouvelle, il n'y a évidemment place que pour la représentation des individus, puisque en droit l'association n'a plus d'existence légale, plus de vie juridique propre et qu'en fait même elle n'était plus qu'un souvenir de la veille : c'est de la collectivité des citoyens que se forme directement l'Etat.

Mais le souvenir de la veille devait rester l'espoir du lendemain, et l'on peut se demander aujourd'hui si cette conception, qui a eu peut-être son heure de fécondité et de logique, est encore défendable, si elle demeure en harmonie avec la réalité, ou si au contraire elle n'implique pas entre le droit et le fait une contradiction flagrante et surtout dangereuse. Le droit et la politique ont sans doute un côté idéal, un élément intellectuel et moral, mais ils reposent aussi sur des réalités. L'idéologie l'oublie, quand, imaginant un type abstrait d'Etat, elle en tire une série de conséquences logiques, sans égard à l'Etat réel et aux faits. L'Etat n'est pas seulement le produit de la froide raison ; le droit public n'est pas une simple collection de règles spéculatives. La spéculation s'égare lorsqu'elle oublie les conditions réelles de la vie des peuples ; elle s'attarde à des idées d'un autre âge quand elle méconnaît la marche des temps et des événements ; n'est-ce pas par cette tendance qu'il faut expliquer la survivance d'une conception de l'Etat aux conditions de fait qui lui avaient donné naissance ? La Révolution de 1789 a brisé les liens qui, sous l'ancien régime, rattachaient l'individu à l'Etat ; elle a ouvert par là une ère d'individualisme. Mais depuis de longues années, une tendance opposée se manifeste. L'individu, ou alarmé de l'isolement, ou doutant de ses forces abandonnées à elles-

mêmes, tend à se rattacher davantage aux groupes sociaux, dût-il pour avoir leur appui y sacrifier une partie de son indépendance. « Nous assistons depuis vingt ans environ, à un singulier spectacle : tandis que nos hommes politiques affirment partout la grandeur de l'œuvre révolutionnaire, proclament l'éternité des principes de 1789, en célèbrent pompeusement les anniversaires, la nation tout entière, consciemment ou inconsciemment, travaille à refaire, en les adaptant aux temps nouveaux, les institutions détruites par la Révolution. Il serait facile de montrer... que, en proclamant l'égalité mathématique de tous les hommes, la Révolution les a courbés, isolés et impuissants, sous l'autorité suprême d'un Etat omnipotent. Mais les cadres détruits se reforment, les unions organiques anéanties se reconstituent. L'Assemblée de 1789 a proclamé les droits individuels immortels et imprescriptibles, elle n'en a oublié qu'un : le droit d'association. Aujourd'hui tous les hommes de bonne foi en réclament la consécration solennelle, et le moment est proche où, sous la pression des faits, le législateur devra proclamer et garantir sans restriction cette liberté nécessaire. La Révolution a supprimé et prohibé les corporations ouvrières, industrielles et agricoles ; elles se sont reformées d'elles-mêmes; le législateur (1) a été obligé de leur reconnaître l'existence légale et sera bientôt amené à accroître leur cohésion en leur facilitant l'appropriation des capitaux. La Révolution a émietté les communes rurales, l'Empire a supprimé l'autonomie des villes. Le législateur de 1890 a pris des mesures pour provoquer le groupement des petites communes (2) et la décentralisation municipale est partout énergiquement revendiquée. La Révolution a supprimé les grandes universités ; le gouvernement pour la seconde fois en demande la restauration (3).

« L'individualisme était partout dans la législation révolutionnaire, aujourd'hui l'association est partout, dans les mœurs, dans les aspirations et dans les lois... et le temps n'est peut-être pas loin de nous où l'individualisme à outrance né de la Révolution ne sera plus qu'un souvenir... ; où le

(1) Lois du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, des 15 et 22 décembre 1888 sur les syndicats agricoles.

(2) Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

(3) Cette restauration est à l'heure actuelle en partie accomplie.

citoyen ne sera plus isolé et faible en présence d'un Etat tout puissant, où chacun appartiendra à un groupe qui protègera sa personnalité sans l'absorber, qui, loin de l'annihiler, développera son individualité et où la vie sociale et politique sera la résultante de l'harmonie des unions et des individus. » Depuis l'époque où M. Duguit écrivait cette belle page (1), le temps a continué son œuvre à laquelle il ne manque peut-être qu'une consécration législative pour être complète.

L'individu s'efface progressivement pour ne plus apparaître qu'au second plan. Nous n'allons pas avec Renan (2) jusqu'à dire que les corporations seules existent, « qu'elles existent plus que l'individu, puisque l'individu se sacrifie pour ces entités qu'un réalisme grossier considère comme de pures abstractions..., que le principe que la société n'existe que pour le bien-être et la liberté des individus qui la composent ne paraît pas conforme aux plans de la nature, plans où l'espèce est seule prise en considération et où l'individu semble sacrifié ». Loin de sacrifier l'individu, nous prétendons simplement qu'au lieu de l'isoler il convient de l'envisager dans le milieu auquel il appartient. Il y a quelque illogisme à chercher la sauvegarde d'un tout dans le sacrifice des parties qui composent ce tout (3). Par contre, il faut demeurer aveuglément attaché à des idées préconçues pour ne voir dans une société que des individus isolés et placés seuls en face de l'Etat, et méconnaître l'existence d'unions organiques, de groupements ou corporations, ayant une vie propre distincte de la vie individuelle, et dont la formation trouve dans la communauté des intérêts le facteur essentiel.

D'où vient que le XIXe siècle qui donnait tant d'espérances politiques finit aussi tristement au milieu des menaces, au milieu des appréhensions et des inquiétudes d'un lendemain

(1) *Loc. cit.* p. 472.

(2) *Dialogues et fragments philosophiques*, p. 91.

(3) Renan oublie que l'espèce sans l'individu n'est en effet qu'une pure abstraction, qu'elle ne cesse d'être une abstraction qu'autant qu'on envisage les individualités concrètes qui la composent ; il oublie que les droits de l'espèce ne sont que les droits groupés des individus, que la société ne peut viser le bien-être de la première que parce que les avantages en doivent être recueillis par les seconds. L'individu, c'est l'élément primordial et essentiel de l'espèce : comment admettre dès lors que l individu doive être sacrifié à l'espèce, si l'espèce a forcément l'individu à sa base ?

plein d'orages ? En partie, incontestablement de ce que, à une organisation nouvelle de la société positive devraient correspondre une conception nouvelle de l'Etat et une application différente du principe de la représentation (1). Sans doute beaucoup de corporations, de syndicats ont aujourd'hui une existence légale et peuvent constituer dans leur propre sein des organes autorisés et reconnus ; mais la réforme est imparfaite, même dangereuse parce qu'elle est incomplète. C'est en vain qu'on leur permet de travailler intérieurement à l'amélioration du sort de leurs membres, et même extérieurement à la défense des intérêts de la corporation. L'institution est bonne, mais sans issue à l'air extérieur, sans respiration et sans vie. On envisage chaque groupe comme un corps fermé sur le monde extérieur, comme un organe sans relations nécessaires avec une communauté en dehors de laquelle cependant son existence ne peut se concevoir que difficilement. Tant que l'institution gardera ce caractère, tant que les groupes sociaux demeureront séparés du gouvernement du pays, tant qu'ils n'y prendront aucune part, ils ne pourront être que le siège d'une agitation formidable sans aboutissant : ils se retourneront ici contre la propriété, là contre le patronat, ailleurs contre la féodalité financière. Cette absence de toute représentation paraît d'autant plus singulière que suivant la judicieuse remarque de M. Hauriou « le gouvernement est en rapport bien plus avec des institutions et des partis qu'avec les individus. Le gouvernement ne voit les individus qu'au travers des groupements d'intérêts de la société positive ; il se défend contre les groupements ou négocie avec eux ; c'est contre les visées égoïstes des syndicats particularistes qu'il défend pied à pied le patrimoine des similitudes qui s'appellent alors les intérêts généraux du pays. On gouverne pour ou contre la haute banque, pour ou contre l'armée, pour ou contre les agrariens ; on ne gouverne pas directement pour les citoyens » (2).

La conclusion à laquelle nous sommes amené est celle que M. Duguit formulait en termes si expressifs : « un pays où la

(1) Le grand problème de notre époque, disait M. Laveleye, est économique et social plutôt que politique. Ce qui occupe avant tout les hommes, c'est de savoir non pas comment les pouvoirs, mais comment les richesses se répartiront ». *Essai sur les Formes de Gouvernement*, p. 88.

(2) *Op. cit.* p. 9.

double représentation des individus et des groupes n'est pas assurée, n'a point de constitution » (1). C'est aussi celle de Schœffle : « les organes législatifs doivent être la complète expression du corps social, c'est-à-dire une expression proportionnelle à ses forces vives, ce qui implique une combinaison du suffrage universel et de la représentation des groupes. Car il n'y a pas dans la société seulement des individus mais des groupes, et il ne s'agit pas de les favoriser; c'est l'erreur d'une démocratie niveleuse de ne voir dans la société que des êtres isolés et d'émietter le peuple dans une poussière individualiste » (2).

28. La représentation des intérêts n'est pas seulement dans la logique de l'organisation nouvelle de la société moderne, qui est redevenue une organisation corporative, elle a peut-être aussi l'avantage de résoudre en partie la question si discutée des garanties que doit offrir l'électeur. Les mérites, la valeur politique des individus sont si difficiles à apprécier qu'il faut se résigner à compter les suffrages au lieu de les peser. Toutes les présomptions de capacité posées par le législateur ou imaginées par les publicistes sont facilement injustes ou ridicules (3). Si elles sont basées sur l'argent, elles deviennent cruelles et intolérables pour les pauvres en ajoutant à la gêne ou à la misère l'humiliation de l'incapacité politique ; d'ailleurs on ne saurait actuellement en France songer à restaurer un régime censitaire sans crainte de déchaîner contre la société des forces d'autant plus dangereuses qu'elles sont plus aveugles et qu'elles croiraient ne plus trouver que dans l'*una salus victis* le moyen de défendre leurs droits méconnus. — On ne trouve pas davantage le contre-poids du suffrage universel quand on le cherche dans l'instruction obligatoire. Toute distinction fondée sur ce critérium est fatalement impossible ou arbitraire. Le certificat d'études est peut-être bien une présomption de fréquentation de l'école, mais sûrement pas un brevet de capacité politique. Le savant le plus érudit, dont les

(1) *Loc. cit.* p. 463.
(2) Schœffle : *Deutsch Kern und Zeitfragen*, p. 121.
(3) Prins définit la capacité politique, le degré d'indépendance et de jugement nécessaire pour que l'homme vote librement et en parfaite connaissance de cause. *La Démocratie et régime parlementaire*, p. 194.

vues sur l'histoire du monde sont très larges, aura parfois des notions très étroites et très fausses sur la politique du moment. A plus forte raison le déclassé qui a fait jadis des études primaires ou même moyennes peut être un détestable électeur, et l'ouvrier lettré, mais mécontent de son sort, sera plus disposé à obéir à des passions qu'à des considérations politiques (1).

Le véritable correctif à « l'atomisation politique du corps social » ne se trouverait-il pas dans la représentation des intérêts ? Laissons chacun dans son milieu, le cultivateur dans son village, l'ouvrier dans sa coopérative, le savant dans son université, le négociant dans sa chambre syndicale, et les passions s'affaibliront pour faire place à la réflexion et à la raison. Dira-t-on que le système va accentuer l'antagonisme des classes ? Nous ne le pensons pas puisqu'il les met sur un pied de complète égalité. Assurément, nous l'avons déjà reconnu, cet antagonisme est actuellement très aigu, et la représentation des intérêts qui rejette dans l'ombre le conflit des individus, des influences personnelles et des intérêts de clocher, ne rejette pas dans l'ombre le conflit des forces sociales ; mais on peut soutenir qu'elle tempère la tyrannie de la majorité numérique ; qu'elle écarte, parce qu'elle lui ôte toute raison d'être, l'insoluble problème de la représentation des minorités ; qu'elle rendra plus rares les abstentions, cette plaie du suffrage universel moderne (2).

29. Le problème de la représentation soulève une autre

(1) Sans songer à mesurer la capacité de l'électeur à son degré d'instruction, il est permis, il serait même désirable, d'attendre de lui un minimum : qu'il sache lire et écrire en *français* ; c'est pour l'Algérie, le vœu bien légitime et bien autorisé que laissait deviner M. Laferrière à la Chambre des députés dans la séance du 25 mai 1899 (*Off.* du 26 mai, débats, p. 1477) et auquel nous ne pouvons que nous associer ; sa réalisation d'ailleurs aurait pour notre amour-propre de Français un avantage qui a son prix : celui d'assurer la disparition de ces affiches électorales en langues étrangères, qui au cours des dernières élections législatives troublèrent subitement la vue des vaincus... oublieux de leurs pratiques de la veille, et que M. Lenormend reproche aux vainqueurs avec une amertume... qui lui fait perdre le souvenir de celles en langue hébraïque dont il a pu avoir connaissance pendant son séjour à Oran (*Op. cit.* p. 277).

(2) M. Paul Laffitte (*Revue bleue*, février 1895) nous apprend qu'aux élections municipales de Marseille (1892), il y a eu 17.800 votants sur 81.800, soit 78 p. 100 d'abstentions ; « si nous continuons, le suffrage universel sera bientôt une duperie » ; on connaît le mal, on cherche le remède et on en arrive, comme en Belgique à décréter le vote obligatoire et à contraindre les électeurs récalcitrants. Mais l'abstention tient à des causes profondes auxquelles l'obligation du vote risque de ne rien changer : il y a d'abord l'oppression du nombre ; il y a ensuite le dé-

difficulté, fait naître des doutes sur la préférence à accorder à tel mode de scrutin plutôt qu'à tel autre. Actuellement, les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste ; les conseillers généraux au scrutin uninominal ; en ce qui concerne l'élection des députés, notre droit public depuis bien des années a oscillé entre les deux systèmes : d'un côté le scrutin de liste avec le département comme circonscription électorale ; d'autre part le scrutin uninominal avec une circonscription nécessairement plus restreinte, et qui le plus souvent a été l'arrondissement. Les deux modes ont alterné périodiquement de 1849 à 1889 (1), et l'accord est loin d'être fait sur leurs mérites respectifs. Le simple jeu de cette alternance suffit à montrer que chacun des deux modes a des avantages incontestables et des défauts non moins certains. Cependant pour les élections aux délégations financières, le décret du 23 août n'a pas hésité à marquer ses faveurs pour le scrutin uninominal.

Aux termes des art. 2 et 3, les membres de la première et de la seconde délégation sont « élus au scrutin individuel à raison de huit par département » (2). Quelques méchants esprits ont paru ne voir dans cette préférence qu'une application prudente de la maxime « diviser pour régner ». A une heure où les deux tiers du corps électoral étaient acquis à « l'antisémitisme » et où par entraînement autant que par réflexion cette masse faisait preuve d'une discipline dont on ne trouve guère des exemples qu'en Angleterre, admettre le scrutin de liste, c'était organiser à son profit une victoire complète et certaine

goût de la politique qu'éprouve souvent la partie la plus saine, la plus réfléchie de la nation. Elle a des intérêts et des besoins sociaux ; mais que lui font à elle les entraînements du moment, le bouillonnement d'idées sonores, le fracas de paroles qui pendant la période électorale font croire que la face du monde va changer, qui ont pour but d'armer les unes contre les autres les passions politiques, religieuses, sociales, et pour effet d'égarer l'opinion publique au moment même où l'on attend d'elle une consultation... qui perd ainsi toute signification.

(1) Le scrutin de liste introduit par le décret du 5 mars 1849 est maintenu par la loi du 15 mars 1849 ; condamné par la constitution de 1852 ; remis en vigueur par le gouvernement de la Défense nationale ; abandonné par la loi organique du 30 novembre 1875 ; rétabli par la loi du 16 juin 1885 ; supprimé enfin par celle du 13 février 1889, moins par sympathie raisonnée pour le scrutin uninominal que pour armer efficacement le gouvernement contre l'influence redoutée d'un parti qui a eu aussi son heure de célébrité, le parti boulangiste.

(2) Le même procédé s'applique aux membres de la troisième délégation, celle des indigènes, sauf pour les six délégués des territoires de commandement, nommés par le gouverneur sur une liste de présentation (V. art. 5).

sur toute la ligne; car, si sur quelques points particuliers le parti pouvait être mis en minorité, dans l'ensemble de chaque département il pouvait compter sur une forte majorité. Il était donc téméraire de prendre le département comme circonscription électorale. Admettre le scrutin uninominal, c'était diviser les forces de ce parti en multipliant les circonscriptions et permettre dans quelques-unes d'entre elles aux candidats rangés sous une autre bannière de se mesurer avec quelque chance de succès.

Dût l'opportunité avoir joué un rôle dans la détermination de cette préférence qu'elle ne lui ôterait pas sa raison d'être; cette préférence est trop dans la logique du système et du but poursuivi pour ne pas être approuvée même par ceux que laissent indifférents les considérations politiques du moment. Dans le système du décret organique la préférence accordée au scrutin individuel sur le scrutin de liste peut apparaître d'abord comme une conséquence naturelle de l'analogie qu'il établit sur tant de points entre les conseils généraux et les délégations financières (1); elle se justifie en outre par cette considération qu'il s'agit beaucoup plus de découvrir des compétences que des courants politiques et que ces compétences, si elles sont réelles, s'imposent par elles-mêmes au choix des électeurs, sans avoir besoin de se mettre à la remorque de ce que l'on a appelé « une tête de liste ».Sous le couvert de noms dont l'autorité et la notoriété sont indiscutables, « la tête de

(1) Cette communauté de règles entre les deux institutions, sur laquelle nous jugeons inutile de nous attarder, s'accuse particulièrement:

1° Au point de vue de vue de la durée et du renouvellement des fonctions: « les délégués sont élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans. » art. 1 *in fine*.

2° Au point de conditions d'éligibilité : « sont éligibles tous les électeurs qui ne sont pas dans un des cas d'incapacité ou d'incompatibilité prévus par les articles 7 à 10 du décret du 23 septembre 1875 sur les conseils généraux. *De plus*, le mandat de délégué ne peut pas être cumulé avec celui de sénateur ou de député. » art. 2 § 3.

3° Au point de vue du contentieux électoral : « En cas de protestation contre l'élection des membres des deux délégations, il sera procédé comme en matière d'élection aux conseils généraux. » (art. 6).

Les contestations que pourrait soulever l'élection d'un membre de la délégation indigène sont tranchées en conseil de gouvernement.

4° Au point de vue du caractère et des conséquences possibles des délibérations hors session : « Est nulle de plein droit toute délibération, quel qu'en soit l'objet, prise hors des sessions légales. La nullité est prononcée, sans préjudice des dispositions prévues par l'art. 34 du décret du 23 septembre 1875, relatives aux conseils généraux, lequel est applicable aux délégations. » (art. 13).

liste » n'a généralement d'autre but que de livrer passage à des inconnus ou à des incapables dont la docile vassalité fait souvent tout le mérite, ce qui est contraire au but même de l'institution. Enfin, grâce à la représentation des intérêts, la pression administrative s'exerce avec moins de succès, les compromissions entre l'électeur et le candidat deviennent plus difficiles sinon impossibles, parce que le but à atteindre prime les considérations de personnes et offre moins de prise aux mensonges électoraux, l'électeur ayant de ses besoins et de ses intérêts une vue que ne réussiront pas facilement à obscurcir les adulations passagères d'un candidat en quête de suffrages ; les minorités ne pourront plus crier à l'oppression, ainsi disparaissent deux des plus grands avantages que l'on peut invoquer en faveur du scrutin de liste (1).

Une sage limitation du suffrage universel combiné avec le principe de la représentation des intérêts, tels sont les moyens mis en œuvre pour assurer le recrutement des Délégations financières algériennes.

(1) V. Esmein, *Op. cit.*, p. 662 : « Il assure mieux que le scrutin d'arrondissement la liberté des votes et rend plus difficile la corruption électorale. » — « Le scrutin de liste seul se prête à une combinaison, qui trouve de nos jours une faveur assez marquée dans l'opinion publique : la représentation des minorités. » Comme le remarque M. Prins (*Op. cit.* p. 194) « ce correctif que l'on tente d'apporter au suffrage universel n'est qu'un hommage rendu à la représentation des intérêts : représenter la minorité bien qu'elle ait contre elle le nombre, c'est reconnaître que la minorité est un intérêt respectable et qu'il est arbitraire, injuste, dangereux de l'écraser sous un chiffre. Mais dès que l'on adopte le principe il faut représenter toutes les minorités ayant un quotient électoral quelque peu respectable, et dès lors on ne sait plus où s'arrêter pour empêcher le fractionnement à l'infini et maintenir la possibilité de gouverner. Car les minorités sont des groupes purement politiques, parfois des factions politiques ; elles ne sont pas constituées pour servir un intérêt social... Quand on veut aboutir à la représentation des minorités dignes d'être représentées, il ne suffit pas d'additionner les voix : on doit rechercher quels groupes ont assez d'importance pour être représentés, et l'on ne trouve de règle stable que dans la représentation des intérêts sociaux ».

III

TENTATIVE DE DÉCENTRALISATION

Sommaire. — 30. Erreur à corriger ; 3. Trois tendances possibles en matière de politique coloniale ; 32. Chacune a ses avantages et ses inconvénients ; 33. L'erreur en Algérie consiste à avoir appliqué trop tôt une politique d'assimilation trop complète ; 34. Remèdes proposés ; 35. Voie nouvelle dans laquelle sont entrés les auteurs des décrets du 23 août ; 36. Satisfaction plus apparente que réelle donnée au principe d'autorité ; 37. Le décret organisant les délégations est un hommage rendu au principe d'autonomie, mais impuissant à atteindre le but visé ; 38. Car la compétence des délégations est resserrée dans les limites trop étroites ; 39. Elles ne peuvent que donner des avis ou émettre des vœux ; 40. Inconvénients de l'individualité distincte de chaque délégation.

30. L'appréciation du but poursuivi par la création des délégations financières est infiniment plus délicate que celle des moyens mis en œuvre pour assurer leur recrutement.

Essayons de préciser l'erreur que cette institution vient corriger ; nous rechercherons ensuite si le remède est adéquat au mal, si, en d'autres termes, le fonctionnement spécial, la compétence limitée et le caractère particulier des attributions des délégations est dans la logique du but visé, qui est une certaine décentralisation tendant à remédier aux conséquences fâcheuses d'une assimilation exagérée.

31. On peut concevoir au point de vue de la colonisation trois tendances distinctes, ayant chacune leurs caractères propres et leurs conséquences opposées : la politique de l'assujettissement, celle de l'autonomie et celle de l'assimilation ; et suivant les préférences marquées pour l'une ou l'autre de ces trois politiques, on est amené à résoudre d'une manière différente tous les problèmes législatifs, économiques ou financiers que soulève la question des rapports à établir entre la métropole et la colonie (1).

La politique d'assujettissement se caractérise par l'unité

(1) V. sur cette question la très intéressante étude de M. Girault : « Le problème colonial », dans la *Rev. du dr. public et de la science politique*, 1894, I, p. 466 à 515 ; et l'abondante bibliographie que donne l'auteur p. 466, note 1. L'on y trouvera analysées les conséquences de principes que nous ne devons ici rappeler que dans leurs grandes lignes.

d'autorité, l'absence de toute représentation élue, et la délégation au profit du gouverneur de pouvoirs très larges, donnant la mesure de la défiance de la métropole envers la colonie. Elle est conçue tout entière dans l'intérêt particulier de la métropole, pour qui la colonie devient un objet d'exploitation d'autant plus précieux qu'il rapporte davantage; l'intérêt, les aspirations, les besoins de la colonie elle-même n'entrent pas en ligne de compte. La politique de l'autonomie, aussi libérale que la précédente est autoritaire, implique une décentralisation voisine du fédéralisme et se caractérise par des institutions gouvernementales ou administratives propres, par une autonomie financière complète, des libertés locales très étendues et un parlement colonial dont la compétence législative n'est limitée que par un droit de veto réservé à la métropole et dont celle-ci n'use d'ailleurs qu'avec une sage prudence. Elle conduit logiquement à l'indépendance par la séparation. La politique d'assimilation poursuit un but directement opposé; son idéal n'est pas la séparation, mais une union de plus en plus intime entre la métropole et la colonie. Elle se caractérise par une extension aux colonies des lois votées pour la métropole, par l'établissement d'institutions administratives, judiciaires, financières analogues ; par l'égalité juridique et politique des colons et leur représentation au sein des Chambres.

La politique d'assujettissement a dominé partout jusqu'à la révolution française et pendant trois siècles l'exploitation brutale des pays neufs a été l'idéal de tous, aventuriers, compagnies, gouvernements ; elle s'est maintenue en Hollande malgré des atténuations de plus en plus considérables. L'Angleterre s'est orientée franchement vers l'autonomie et dans ses colonies à gouvernement responsable elle a réalisé presque toutes les conséquences du système ; les nations latines ont incliné vers l'assimilation, qui est devenue la politique traditionnelle et à peu près constante de la France depuis 1789 (1).

32. « Chacune des trois politiques en présence part d'une

(1) Sur tous ces points, V. Girault, *Op. cit., passim.*

idée juste. Cette idée engendre directement une première conséquence qui est en même temps qu'une solution heureuse, le trait essentiel et caractéristique du système. C'est l'unité d'autorité dans la théorie de l'assujettissement, une plus grande décentralisation et l'extension des libertés locales dans celle de l'autonomie, l'égalité juridique et politique des colons et leur représentation au sein des Chambres dans celle de l'assimilation. Puis, par une généralisation hâtive et malheureuse de l'idée mère du système, une foule d'autres conséquences souvent fâcheuses et regrettables, viennent se grouper autour de la première. L'assujettissement conduit ainsi à l'oppression des colonies, l'autonomie au sacrifice des intérêts de la métropole, l'assimilation à une uniformité condamnable (1).

33. Le mot du philosophe disant que toute erreur est une vérité dont on abuse, s'applique admirablement à la politique suivie par la France au regard de l'Algérie. La politique de l'assimilation est pleinement acceptable dans son principe, car elle part d'une idée saine et exacte; elle ne l'est pas moins dans ses conséquences, car elle conduit aux résultats les plus heureux soit pour la métropole soit pour la colonie, et l'on peut affirmer qu'elle demeure le seul idéal possible là où l'autonomie est impraticable ou dangereuse. Mais elle a son heure et ses limites, et l'erreur consiste à l'avoir appliquée trop tôt et trop complètement. Trop tôt, car, « après la période de conquête, on a passé tout de suite au régime de l'assimilation » (2), alors qu'il eût été logique de s'acheminer progressivement vers ce but par un régime de transitions habilement ménagées.

Trop complètement, car même quand a sonné l'heure de son avènement, la politique d'assimilation ne saurait être pratiquée avec toutes les conséquences rigoureusement logiques, mais parfois dangereuses, découlant du principe qui lui sert de point de départ et de fondement. Au lieu de considérer l'assimilation comme un principe directeur destiné à orienter dans ses gran-

(1) *Ibid.* p. 512.
(2) M. Laferrière, discours à la Chambre ; *Journ. off.* Débats, 26 mai 1899, p. 1473.

des lignes la politique générale de la France vis-à-vis de l'Algérie, nos législateurs et nos hommes d'Etat semblent l'avoir conçue comme un type abstrait susceptible d'être réalisé dans sa plénitude, presque pur de tout alliage étranger. Séduits par le caractère d'uniformité égalitaire et de simplicité logique que présente la politique d'assimilation, ils ont sacrifié à l'amour de la symétrie au point de rayer l'Algérie de la liste de nos colonies pour ne la considérer que comme le prolongement de la France. « D'après les idées accréditées jusqu'à ce jour et les nombreuses décisions qui les ont consacrées, l'Algérie a été organisée comme partie intégrante du territoire métropolitain. Ses trois départements ont été considérés comme ne différant pas des autres départements que baigne la Méditerranée, sinon par un plus grand éloignement de la capitale : préfectures et sous-préfectures, assemblées départementales et communales, attributions et rapports hiérarchiques des diverses autorités, juridiction et procédure, tout ou presque tout a été établi dans les mêmes formes et réglé par les mêmes lois » (1).

Pour réaliser théoriquement cette conception géométrique, admirable de symétrie, l'une ou l'autre des conditions suivantes est pleinement suffisante : légiférer et décréter de loin dans une parfaite et tranquille ignorance du milieu dans lequel on allait implanter de toutes pièces nos institutions politiques, administratives et judiciaires ; ou laisser dans l'ombre les sages considérations qu'auraient pu inspirer la différence des milieux et des civilisations, la diversité des besoins, des intérêts et des aspirations. — Mais si, au lieu de chercher à donner satisfaction à des idées, on poursuit un résultat pratique, il faut nécessairement ou adapter les institutions au milieu dans lequel elles sont appelées à fonctionner ; ou adapter le milieu aux institutions qu'on prétend lui imposer, et, comme cette dernière adaptation est au-dessus des forces humaines, il est prudent pour des hommes de borner leurs ambitions à la réalisation de la première. L'expérience est aujourd'hui concluante, et tous ceux qu'ont occupés ou préoccupés les problèmes algériens ont reconnu les inconvénients d'une assimilation improvisée, devenue une assimilation à outrance, soit dans le

(1) M. Laferrière, dans son Discours d'ouverture aux délégations.

domaine économique, soit dans le domaine politique (1). Le régime de la propriété foncière, le régime des impôts, le régime forestier, l'agriculture et les travaux publics ont souffert d'une centralisation excessive, conséquence forcée d'une assimilation exagérée. Dans le domaine de la politique, ces inconvénients ont été résumés avec une concision et une précision remarquables par M. le Gouverneur à la Chambre des députés dans la séance du 25 mai : « L'Algérie a assez souffert de la politique pour qu'on doive maintenant veiller à ce qu'elle n'en meure pas » (2).

34. Si le mal est connu et avoué de tous, par contre le désaccord est à peu près complet quand il s'agit de déterminer le remède à appliquer. Les opinions les plus extravagantes se sont fait jour, et, à défaut de convictions, ont rencontré des défenseurs. Quelques politiciens chagrins, irascibles ou mécontents ne reculeraient pas devant une réaction extrême. Sans scrupules, comme sans ménagements et sans transition, ils consentiraient volontiers à rayer d'un trait de plume toutes les garanties aujourd'hui reconnues aux Algériens : liberté de la presse, liberté de réunion, libertés municipales, droit de suffrage politique, droit de représentation dans les Chambres, jury criminel.... Prêts à tout détruire, qu'édifieraient-ils sur ces ruines amoncelées, voilà ce que nous nous demandons avec une curiosité qu'ils ont tort de ne pas satisfaire. C'est une tendance de certains esprits que de chercher à réparer une faute par une autre, que de vouloir corriger une exagération par une autre exagération en sens inverse : mais en politique l'homéopathie nous paraît une conception dangereuse plus propre à aggraver le mal qu'à le guérir ; et à cette politique du renversement, nous préfèrerions une sage règlemen-

(1) J. Ferry, *Gouvernement de l'Algérie* ; Burdeau, *l'Algérie en* 1891 ; M. Laferrière, Discours d'ouverture aux délégations, et *Journ. off.* du 26 mai 1899, débats p. 1.473 ; M. Barthou, discours à la Chambre des députés, *J. Off.* du 16 mai ; M. Fleury-Ravarin, trois articles publiés dans la *Liberté*, 11, 13 et 18 mai, analysés dans la *Dépêche algérienne*, 13, 15 et 20 mai 1899 ; P. Leroy-Beaulieu, *Colonisation chez les peuples modernes* ; M. Le Moigne, rapport sur le budget de l'Algérie (1899) ; M. Etienne, dans une appréciation sur les conclusions du précédent rapport, *Dépêche algérienne* du 3 février 1899 ; M. d'Estournelles, dans l'*Eclair* du 2 février 1899.

(2) *J. Off.* du 26, débats, p. 1.473.

tation et au besoin une prudente limitation des libertés coupables ou des droits incriminés.

M. Barthou a dit à la tribune française (1) que l'assimilation est condamnée dans son principe ; quelqu'un que les formules oratoires n'embarrassent jamais a traité cette conception « d'imbécile » et l'a dite jugée par ses conséquences. Le philosophe dont nous rappelions plus haut la pensée nous paraît plus sage que l'homme politique, dont nous venons de rapporter le jugement. Si toute erreur est une vérité dont on abuse, ce qu'il faut condamner ce n'est pas le principe de l'assimilation lui-même, c'est son application irréfléchie, ce sont les conséquences extrêmes qu'on a cru devoir lui faire produire, c'est la généralisation hâtive et maladroite d'une idée saine et exacte. Il est facile, en relevant certaines fautes ou certaines erreurs et en les grossissant, de dresser le procès de la politique d'assimilation. Mais le régime que l'on raille ainsi, n'est que la caricature de la politique d'assimilation. C'en est un abus, ce n'en est pas la prudente et loyale application. Une assimilation sage et bien comprise n'empêche nullement de tenir compte de la différence des situations, de la variété des besoins et de la diversité des intérêts et des aspirations. En politique les écarts de nos esprits, trop français, rappellent l'amplitude des oscillations d'un pendule qui va invariablement d'un extrême à l'autre.

35. L'assimilation doit demeurer la boussole de notre politique algérienne, mais elle doit être envisagée comme un but lointain auquel on ne peut atteindre que par étapes progressives et non comme un ensemble de règles immédiatement applicables. Dégagée des exagérations qui la compromettent mais dont elle ne doit pas être rendue responsable, la politique d'assimilation apparaît comme très patriotique et très élevée : elle ne sacrifie ni l'intérêt de l'Algérie, ni celui de la mère-patrie ; elle envisage non seulement les besoins et les avantages matériels, mais encore, ce qui est plus important, la dignité et les légitimes susceptibilités des parties en cause. Il ne faut accueillir qu'avec réserve et sous bénéfice d'inven-

(1) *J. Off.* du 16 mai.

taire ces tendances aux formules absolues que nous ont léguées Rousseau, les Jacobins et la Révolution. Tempérée par une large décentralisation allant au besoin jusqu'au fédéralisme, l'assimilation procure tous les avantages de l'autonomie, mais il lui reste cette supériorité morale incontestable, qu'au lieu de diviser elle unit.

Le remède au mal signalé n'est donc pas dans l'abandon ou la condamnation du principe, mais dans l'application d'une politique à la fois modérée et éclectique, remplaçant une politique d'assimilation exclusive et à outrance : modérée, c'est-à-dire dégagée de certaines exagérations fâcheuses, et repoussant une uniformité que contrarient la nature des choses et la différence des milieux; éclectique, c'est-à-dire empruntant aux deux autres systèmes ce qu'ils ont de bon : l'unité d'autorité au principe d'assujettissement et une plus large décentralisation au principe d'autonomie, l'une destinée à opérer particulièrement dans le domaine politique et gouvernemental, l'autre appelée à produire d'heureux effets dans le domaine économique et financier.

C'est dans cette voie nouvelle que nos gouvernants semblent actuellement vouloir s'engager, mais avec une réserve et une timidité qui font douter de la solidité de leurs convictions, de la fermeté de leurs résolutions ou de la netteté de leurs desseins. Incontestablement, le décret du 23 août 1898 sur les pouvoirs du gouverneur général est un hommage rendu au principe d'autorité ; le décret du même jour sur l'organisation des délégations financières algériennes est un hommage rendu au principe d'autonomie puisqu'il accuse une évidente orientation vers une plus large décentralisation. Mais dans l'un comme dans l'autre cas, la réforme est-elle assez nettement, assez franchement accusée pour donner les résultats que l'on en attend?

36. La théorie de l'assujettissement, conception essentiellement autoritaire, pourra paraître de tous points condamnable à des esprits libéraux ; elle contient cependant une part de vérité. La nation qui colonise n'agit pas par don quichottisme pur, elle ne consent pas à dépenser ses forces et ses ressources pour le seul bien-être de l'humanité en général. Dans la

ligne de conduite à suivre au regard de ses colonies, son intérêt est donc un facteur important dont il faut tenir compte. D'ailleurs, si, même modérée, une politique d'assujettissement ne doit pas être considérée comme une solution définitive du problème colonial, l'idée-mère en doit être maintenue dans une colonie où les luttes politiques et sociales atteignent un si haut degré d'acuité, où l'élément étranger se mêle à l'élément national dans de si fortes proportions, où surtout il n'existe que quelques milliers d'Européens en présence de plusieurs millions d'indigènes réfractaires à notre civilisation et à nos mœurs et hostiles à notre domination. L'unité de commandement, soit dans la métropole, soit dans la colonie est la condition nécessaire du respect de notre autorité et du maintien de notre domination. L'abandon au moins partiel du système des rattachements a été une première concession faite à cette idée, un moment contestée et méconnue (1). Une expérience de quinze années, de 1881 à 1896, a montré tous les inconvénients de ce système, établis d'ailleurs d'une manière lumineuse par J. Ferry, dans le rapport fait au nom de la commission sénatoriale de l'Algérie quelques mois avant sa mort. Dans leur ensemble les services algériens relèvent aujourd'hui du seul ministère de l'intérieur (2).

« L'unité d'autorité n'est pas moins nécessaire au sein même de la colonie ; la rivalité du gouverneur et des intendants sous l'ancien régime, et d'autres exemples malheureusement plus récents ont démontré que les conflits entre magistrats, fonctionnaires ou officiers sont beaucoup plus fréquents et beaucoup plus redoutables au loin que près ; qu'ils peuvent engendrer des luttes intestines allant jusqu'à compromettre l'autorité même de la métropole ; de là, la nécessité absolue de donner à l'homme que le gouvernement a investi de sa confiance des pouvoirs tels qu'aucun autre ne puisse songer à lui résister et qu'il ait le moyen de forcer l'obéissance de tous » (3).

(1) V. pour l'organisation administrative de l'Algérie jusqu'en 1881. M. Charpentier, *Précis de législation algérienne et tunisienne*, 1899, Introduction historique.

(2) Au cours des derniers débats parlementaires sur l'Algérie, le principe de l'attribution de tous les services à un seul ministère n'a pas été contesté, mais on a vu s'accuser des préférences diverses, soit en faveur du ministère des colonies soit en faveur du ministère du commerce ou de l'agriculture, soit même en faveur d'un ministère spécial propre à l'Algérie.

(3) M. Girault, *Op. cit.* p. 502.

La voie dans laquelle sont entrés les auteurs des décrets du 31 décembre 1896 et du 23 août 1898, « étendant et fortifiant les pouvoirs du gouverneur général de l'Algérie », semble laisser croire que cette vérité est aujourd'hui reconnue dans son principe. Cependant, les partisans d'un gouvernement général fortement constitué n'ont pas cessé d'élever la voix, et ont considéré l'insuffisante autorité dont jouit le gouverneur comme l'une des principales causes des maux dont a souffert la colonie au cours des derniers événements. C'est que d'une part le décret du 23 août n'est guère qu'une reproduction des dispositions du décret du 31 décembre 1896, tendant moins à élargir qu'à préciser les pouvoirs du gouverneur sur certains points où la ligne de démarcation entre les attributions des diverses autorités n'apparaissait pas d'une façon assez évidente (1). D'autre part, malgré la volonté nettement affirmée par le Parlement de placer entre les mains du gouverneur l'autorité complète sur tous les services, les différents ministères s'obstinent à retenir entre leurs mains les pouvoirs qu'ils détiennent (2). Enfin et surtout, le gouvernement général manque de stabilité et d'indépendance : c'est là incontestablement l'une des causes principales des maux dont souffre l'Algérie. Il semble que tout gouverneur n'ait d'autre mission que de résoudre ce problème impossible : adapter le milieu aux idées et aux instructions qu'il apporte ou qui lui sont envoyées de Paris, et après comme avant le décret du 23 août, il demeure le

(1) L'innovation la plus intéressante, à notre point de vue, est celle qui résulte du nouveau § 3 de l'art. 4. Voici d'ailleurs comment à cet égard s'exprime l'exposé des motifs : Le nouveau § 3 de l'art. 4 précise les rapports du gouverneur avec les commandants en chef des forces de terre et de mer. Le décret de 1896 a donné lieu sur ce point à des difficultés d'interprétation qui étaient de nature à ralentir l'action commune de ces autorités. S'il reconnaissait au Gouverneur général, représentant le pouvoir civil, un droit de décision dans les cas urgents, il ne lui permettait de l'exercer qu'au moyen de réquisitions adressées aux commandants des forces de terre et de mer, en cas de dissentiment entre eux et le gouverneur. Il semble préférable que le gouverneur, à qui appartient en principe ce droit de décision, puisse l'exercer sous des formes plus simples et plus discrètes, sans avoir à révéler par la nature même des actes auxquels il a recours les différences d'appréciations que des circonstances difficiles ou simplement délicates peuvent faire naître entre des autorités également dévouées au bien public. » (V. *Journ. off.* du 25 août 1898).

(2) V. sur ce point les critiques formulées par M. Le Moigne, dans son rapport, et par M. Barthou dans son discours. *Journ. off.* du 16 mai 1899. Les services actuellement encore « rattachés » conformément au régime inauguré en 1881 sont : les services français des cultes, de la justice, de l'instruction publique, celui de la trésorerie et des douanes. V. art. 5 du décret du 23 août 1898.

prisonnier muet et résigné des bureaux des ministères. Il n'a pas le droit d'avoir une politique suivie et réfléchie, il doit évoluer avec les majorités parlementaires, suivre attentivement et docilement les caprices changeants du ministre qui l'a honoré de sa confiance ; c'est la condition de son maintien. Placé à la tête de notre grande colonie apparemment pour en étudier sur place les vœux, les aspirations et les besoins, il ne peut les exposer sans danger qu'autant qu'il aura la certitude d'être en parfaite communion d'idées avec ceux mêmes qu'il est chargé d'éclairer ; sinon il devra prudemment les taire ou les dissimuler avec art, car l'expérience acquise à la suite d'un examen approfondi des intérêts réels du pays lui deviendrait un titre de défiance, et s'il a foi dans ses lumières et ses convictions, on fera appel à un esprit moins clairvoyant, mais plus souple (1). M. Fleury-Ravarin est un des rares hommes qui ont eu le courage de signaler à l'attention publique cette tendance funeste de nos mœurs politiques. Depuis 69 ans que l'Algérie est conquise, elle n'a pas cessé d'être soumise au désastreux régime des tâtonnements et des essais de toute nature, dont quelques-uns ont été pour elle de véritables calamités. Cinquante-quatre gouverneurs militaires ou civils y ont successivement épuisé leurs efforts et cependant le moins bien doué d'entre eux aurait fait un gouverneur modèle si les changements d'humeur de la métropole ne l'avaient entravé et paralysé dans son œuvre ; si en lui laissant pendant de longues années l'exercice du pouvoir, on lui avait donné le temps de s'instruire et de réparer les maux dont souffre l'Algérie. Le premier remède qu'il faut apporter à l'état de choses actuel, c'est assurer la stabilité du gouvernement. Pourquoi ne pas donner aux pouvoirs du gouverneur général une durée limitée, comme cela a lieu en Angleterre pour le vice-roi des Indes ? Celui-ci est nommé pour sept ans. Sûr du lendemain, certain de ne pas succomber sous le coup d'intrigues, le gouverneur pourrait donner tous ses soins à l'exercice de sa haute magistrature ; il ne serait pas absorbé constamment

(1) Et une note insérée dans les journaux annoncera « au bon public » et à l'intéressé lui-même que « Monsieur le Gouverneur général de l'Algérie demande son remplacement pour raisons de santé ». Les derniers débats de la Chambre et les commentaires de la presse sont très instructifs à cet égard.

par les préoccupations inférieures de la défense personnelle » (1).

En résumé, si le décret du 23 août est un hommage rendu au principe d'autorité, cet hommage garde un caractère trop platonique pour ne pas justifier dans une large mesure les critiques dirigées contre la situation faite au gouverneur général de l'Algérie.

37. Le décret du même jour sur l'organisation des délégations financières est un hommage rendu au principe d'autonomie ; mais présente-t-il un caractère de sincérité plus évidente ? L'insuffisance de la réforme est sur ce point moins dissimulée encore que sur le précédent. Le décret accuse incontestablement une tendance nouvelle ; il marque une orientation désirable vers une plus large décentralisation ; mais il est certain que sans de profondes modifications l'institution est impuissante à atteindre le but visé.

Dans une démocratie et sous un régime de suffrage universel la décentralisation se révèle surtout par ce fait que les autorités locales sont directement élues par la population intéressée. Et à cet égard les délégations financières présentent une physionomie propre plus fortement accusée que celle des conseils généraux ou municipaux. Car comme le remarque très judicieusement M. Hauriou, il y a des décentralisations mensongères, notamment celle qui est pratiquée au regard des communes et des départements. « Non seulement pour la réalité de la décentralisation il faut une vie locale, un patriotisme local, une sorte de nation locale, mais d'autre part le mécanisme de la représentation locale ne devrait pas être lié à celui de la représentation nationale. Le grand mensonge de notre prétendue décentralisation c'est la soudure établie entre les élections locales et les élections politiques : les électeurs sont les mêmes, le mécanisme le même et fatalement les élus deviennent les mêmes ; les conseillers municipaux et les conseillers généraux sont des candidats à la députation et s'engagent dès lors dans la politique du pouvoir central ; la décentralisation n'aboutit plus à l'indépendance.

(1) La *Liberté*, du 11 mai 1899, et la *Dépêche algérienne* du 13 mai.

elle aboutit à faciliter le *cursus honorum* de l'ambitieux, conseiller municipal, puis conseiller général, puis député ou sénateur (1) ». Ici les deux ordres d'élections diffèrent profondément et pour mieux garder à l'institution son véritable caractère de représentation des intérêts locaux, pour en bannir plus sûrement la politique, l'article 2 (*in fine*) édicte une prudente incompatibilité entre les fonctions de délégué et le mandat de sénateur ou député. — Mais si l'idée de décentralisation apparaît plus évidente, plus tangible quand on envisage les délégations au point de vue de leur mode de recrutement, elle s'efface à peu près complètement quand on envisage ces mêmes délégations au point de vue de leur compétence et du caractère particulier des attributions qui leur sont reconnues. Pour conduire à une véritable décentralisation, il faut que l'organe créé jouisse d'un certain pouvoir de décision et puisse porter son attention sur toutes les questions présentant un intérêt vraiment local. Or c'est à ce double point de vue, pourtant capital (2), que les auteurs du décret ont fait preuve d'une réserve qui permettrait de douter de la sincérité de leurs convictions, s'ils n'avaient cherché à la justifier par des scrupules d'ordre constitutionnel.

38. La compétence des délégations est resserrée dans des limites très étroites ; à chacune le décret confère des attributions identiques, dont l'article 8 précise l'étendue et le caractère. Chacune est appelée à délibérer « sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçus ou à percevoir, qui intéressent la catégorie de contribuables qu'elle représente, notamment sur l'assiette, le taux, le mode de perception de ces impôts ou taxes et sur les réformes dont ils paraîtraient susceptibles ». Tel est le domaine étroitement circonscrit dans lequel l'article 8 les autorise à se mouvoir *librement*, le seul ordre de questions qui rentrent normalement et de *plein droit* dans les attributions des délégations. Quant aux autres questions d'ordre économique ou financier qui intéressent la

(1) Hauriou, *op. cit.* p. 25.

(2) « Enlever au pouvoir central quelques-unes de ses prérogatives pour en doter les corps locaux électifs, c'est ce qui constitue au premier chef la décentralisation », dit M. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7e éd. T. I, p. 151.

colonie, elles *peuvent* leur être soumises, mais dans ce domaine, le gouverneur général apprécie souverainement les points sur lequels il y a opportunité à consulter les délégations (1). La sanction de ces dispositions est la nullité de plein droit de toute délibération relative à des objets ne rentrant pas légalement dans les attributions des délégations (2).

Un esprit perspicace a fait remarquer justement que la mission de ces délégations envisagée quant à son objet est plus modeste encore qu'on ne le pourrait croire au premier abord. « Quand on examine l'organisation des délégations financières, la première observation qui frappe l'esprit, c'est qu'en réalité ces assemblées n'ont pas d'attributions effectives. Sans doute, elles doivent donner annuellement leur avis, chacune en ce qui la concerne, sur les impôts perçus ou à percevoir, intéressant la série de contribuables qu'elles représentent, mais comme l'assiette et la perception des impôts ne sont pas modifiées chaque année et comme, fort heureusement, l'habitude commence à se perdre de gratifier annuellement l'Algérie de quelque nouvel impôt, les délibérations que peuvent prendre les délégations sont destinées la plupart du temps, (et c'est ce qui est arrivé au cours de la session actuelle), à revêtir un caractère de dissertation théorique qui leur enlève toute utilité immédiate (3).

(1) Au cours des travaux de la dernière session, M. le Gouverneur a très largement interprété la faculté consignée dans l'art. 8 § 2, et, sans laisser à cet égard les délégations maîtresses de leur ordre du jour, il a presque toujours généreusement fait droit aux vœux qu'elles lui ont soumis ; quelquefois cependant il a cru devoir leur opposer une fin de non recevoir. V. *Délégations financières*. Session de décembre 1898, p. 83 et s.

(2) Art. 12. Est nulle de plein droit toute délibération relative à des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions des délégations. La nullité est prononcée par arrêté du Gouverneur général en conseil de gouvernement. Art. 13. Est également nulle de plein droit, quel qu'en soit l'objet, toute délibération prise hors des sessions légales des délégations. La nullité est prononcée conformément à l'article précédent, sans préjudice des dispositions prévues par l'art. 34 du décret du 23 septembre 1875, relatif aux conseils généraux lequel est applicable aux délégations.

Cette nullité constitue une sanction dont la gravité logique demeurera plus apparente que réelle tant que les délégations n'auront aucun pouvoir propre de décision, car, dans l'état présent, les délibérations n'ont d'autre autorité que celle que voudra bien leur reconnaître l'administration supérieure.

(3) Rapport de M. Dessoliers, séance du 26 décembre 1898, V. *Délégations*, p. 450.

39. En un mot, au lieu de nous trouver en présence d'un organe autorisé, chargé de représenter les intérêts algériens, nous n'avons devant nous qu'une sorte de commission locale permanente, renouvelable par moitié tous les trois ans, et cette apparence semble se rapprocher singulièrement de la réalité quand on combine cette étroite limitation de compétence avec le caractère particulier des délibérations prises par ces assemblées. Elles peuvent prendre deux sortes de délibérations, mais qu'il s'agisse de délibérations portant sur des questions qui rentrent de plein droit dans leurs attributions, ou qu'il s'agisse de délibérations portant sur des questions d'ordre économique ou financier à elles soumises par le gouverneur général, dans l'un comme dans l'autre cas ces délibérations n'en conservent pas moins toujours le même caractère inoffensif ; elles ne lient jamais l'autorité supérieure et au lieu de constituer des décisions obligatoires, elles ne sont que de simples avis, elles constituent de simples vœux dont la sagesse fait toute l'autorité. Cette singularité est d'autant plus curieuse à noter que dans la série des conseils publics entièrement élus, qui fonctionnent en France comme en Algérie, il n'en est pas un seul, en dehors des délégations financières, qui ne jouisse d'un pouvoir de décision quelconque. C'est même à tort que l'on songerait à découvrir une certaine analogie entre les origines déjà lointaines des conseils généraux et les débuts des délégations financières. Sans doute ces conseils ont des origines modestes et n'ont eu d'abord que des attributions simplement consultatives et étroitement limitées, pour ne voir que dans la suite leur compétence s'élargir et le caractère de leurs délibérations se modifier progressivement dans le sens d'une véritable décentralisation (1). Mais si, sous l'empire de la loi du 10 mai 1838, les conseils généraux n'avaient que de simples pouvoirs de *délibération*, du moins le pouvoir central ne pouvait décider certaines affaires départementales que sur *avis conforme* des conseils généraux, qui ainsi, sans pouvoir rien réaliser par eux-mêmes, pouvaient néanmoins empêcher certaines affaires d'aboutir : droit que

(1) La loi du 18 juillet 1866, la première, leur donna des pouvoirs de décision et celle du 10 août 1871 vint augmenter ces pouvoirs de décision au point d'en faire le droit commun.

n'ont pas les délégations. Les auteurs mêmes du décret ne se sont pas fait illusion sur la valeur de leur œuvre et pour prévenir toute objection ils ont pris soin de justifier l'impuissance à laquelle, dans l'état actuel des choses, sont condamnées les délégations financières : « les règles traditionnelles qui président aux rapports de l'Algérie avec la métropole ne permettent pas au gouvernement de donner à ces assemblées d'autres attributions que des attributions purement consultatives » (1). Jusqu'à ce jour la personnalité naturelle de la colonie est demeurée masquée par la personnalité tout artificielle des trois départements algériens et ce n'est pas là une des conséquences les moins regrettables d'une assimilation aussi exagérée qu'irréfléchie. Or, reconnaître aux délégations des pouvoirs de décision, c'était implicitement, mais formellement, consacrer la personnalité civile et financière de l'Algérie. Et en procédant par voie de décret à cette double consécration, le pouvoir exécutif, à tort ou à raison, eût craint d'empiéter sur les prérogatives réservées au Parlement. « De bons esprits ont pensé qu'il pourrait y avoir place en Algérie pour un budget spécial analogue aux budgets coloniaux... que peut-être aussi on pourrait lui conférer une personnalité civile et financière... La réalisation de cette idée ne pourrait résulter que de décisions législatives ; le budget de l'Algérie étant voté tout entier par les Chambres, elles seules pourraient déléguer aux autorités algériennes la part de pouvoir nécessaire » (2). Signalons, en passant, cette sage et prudente déférence : à une heure où la notion en paraît si confuse et si troublée dans la pratique, le gouvernement voit se dresser devant lui le principe de la séparation des pouvoirs comme un obstacle infranchissable qui s'oppose provisoirement à la réalisation de ses bienveillantes intentions au regard de l'Algérie et, respectueux, il s'incline, sauf à demander ultérieurement aux Chambres d'achever l'œuvre commencée en consacrant la personnalité civile et financière de l'Algérie et en conférant aux nouvelles assemblées des pouvoirs qu'elles seules peuvent leur donner. Faisons des vœux pour que cette

(1) V. exposé des motifs : *Journ. off.* du 25 août 1898.
(2) *Eod. loc.*

perspective ne soit pas trop féconde en illusions et pour que cette promesse devienne un jour une réalité.

40. En attendant et tant que n'aura pas pris fin « un provisoire » dont la durée en France ne peut jamais être fixée, même d'une manière approximative, les délégations financières demeureront condamnées à jouer un rôle doublement effacé, nous l'avons démontré précédemment, et il semble que les conditions dans lesquelles elles sont appelées à fonctionner viennent encore restreindre et l'autorité et l'utilité de leurs délibérations. Les trois délégations (1) et la section kabyle conservent une individualité distincte et propre ; chacune est consultée et délibère séparément. « Toutefois, ajoute l'art. 9, le gouvernement général peut autoriser par un arrêté spécial la réunion de délégations ou sections en vue de délibérer sur des intérêts communs spécifiés par le même arrêté » (2). Dans la pensée des organisateurs, cette individualité distincte maintenue à chaque délégation s'explique par cette considération que l'ensemble des contribuables algériens ne forme pas comme en France une masse homogène soumise à un système fiscal presque uniforme, mais qu'on peut y distinguer trois grands groupes de contribuables, que chacun par suite doit pouvoir délibérer avec lui-même et s'affirmer librement sans en être empêché, soit par une coalition d'intérêts contraires, soit par des parti-pris politiques (3). Il y a dans cette observation une large part de vérité, mais n'est-ce pas en tirer une conséquence exagérée et par suite dangereuse que de maintenir aussi profondément distinctes les délibérations de ces diverses assemblées, et cette conséquence ne devrait-elle pas nécessairement être rejetée le jour où les délégations se verraient attribuer un pouvoir de décision ? D'une part, dans un système fiscal sagement ordonné, toutes les parties sont plus ou moins solidaires

(1) Des colons, des non-colons, des indigènes musulmans.

(2) Conformément à cette disposition les questions discutées en assemblée plénière au cours de la dernière session ont été les suivantes : 1° institution d'un budget spécial à l'Algérie ; 2° mesures à prendre pour assurer la sécurité dans les campagnes ; 3° tarifs des chemins de fer ; 4° Institution d'un crédit et moyen pour abaisser le taux des prêts faits aux colons ; 5° impôts arabes. V. *Délégations*, partie finale, p. IV et s.

(3) Exposé des motifs et Discours d'ouverture.

et l'unité comme l'équilibre du budget s'accommoderaient difficilement d'une conception qui rendrait la première impossible et l'autre plus que problématique (1). D'autre part, si telle taxe intéresse plus particulièrement une catégorie de contribuables, elle ne l'intéresse que très rarement d'une manière absolument exclusive, et c'est oublier que par suite du phénomène de l'incidence, si un impôt est payé directement par telle personne, en dernière analyse il est souvent supporté par ceux qu'il ne visait pas d'une manière immédiate. Dès lors les discussions isolées, qu'implique une telle conception, sur des questions qui comportent nécessairement des vues d'ensemble ne sont-elles pas condamnées d'avance à rester stériles ? Et peut-on songer sérieusement à fonder un régime fiscal sur des avis et des vœux presque fatalement disparates, parfois même contradictoires ?

CONCLUSION

Sommaire. — 41. Réformes que suggère l'étude des délégations telles que les a organisées le décret du 23 août ; 42. Il convient de leur reconnaître un certain pouvoir de décision ; 43. D'élargir leur compétence ; 44. De consacrer la personnalité civile et financière de l'Algérie, ce qui implique à son profit une certaine autonomie budgétaire.

41. Quelles conclusions se dégagent de cette étude ? Il y en a deux, l'une justifiant l'enthousiasme sympathique avec lequel l'institution a été accueillie dans certains milieux, la seconde expliquant le scepticisme défiant que d'autres n'ont cessé de professer à son égard.

(1) « Je dois faire remarquer, disait le ministre de l'intérieur, M. Brisson, dans l'exposé des motifs, que l'organisation des délégations a été conçue de telle sorte qu'elles pourraient exercer sans que leur composition fût modifiée les attributions nouvelles dont le pouvoir législatif consentirait à les doter ». Si, quelles que soient les éventualités, leur composition peut demeurer demain ce qu'elle est aujourd'hui, la règle de l'art. 9 devra être abandonnée le jour où l'Algérie sera dotée d'un budget propre (intégral ou spécial) que les délégations seraient appelées à voter, à moins de renoncer au principe si avantageux et si difficilement acquis de l'unité budgétaire, à moins d'en arriver à cette conception qui ne serait que ridicule si elle était applicable, d'un budget commun à toute l'Algérie, et d'un budget propre à chaque catégorie de contribuables.

1° Par une intelligente combinaison du suffrage universel et de la représentation des intérêts, les règles qui président au recrutement des délégués financiers ont permis et permettront de grouper dans le sein de ces assemblées des hommes dont la valeur, la prudence éclairée et la sagesse administrative ont été justement reconnues; des hommes décidés, loin des stériles agitations d'une politique turbulente et néfaste, à consacrer leur intelligence et leurs efforts à la défense et au triomphe des intérêts réels de l'Algérie.

2° Malheureusement, la mission étroitement limitée et rigoureusement définie qui incombe aux délégations, combinée avec le caractère purement facultatif des attributions qui leur sont dévolues, semble devoir les condamner à la fois à l'impuissance et à l'inutilité, et l'on peut se demander avec inquiétude si telles sont bien leurs destinées.

Sans doute les institutions de ce genre revêtent rarement du premier coup leur forme définitive, et quand il s'agit de préciser les améliorations à apporter, les vues de l'esprit le plus sagace ne vaudront jamais les enseignements de la pratique. Néanmoins nous croyons pouvoir affirmer sans trop de témérité, que les délégations n'auront fait naître que des espérances tant qu'elles n'auront pas subi de profondes modifications, et qu'il convient: 1° de modifier le caractère de leurs délibérations en reconnaissant à ces assemblées un certain pouvoir de *décision*; 2° d'étendre leur compétence bien au-delà des limites dans lesquelles l'enferme à l'étroit l'article 8 du décret organique; 3° de consacrer officiellement la personnalité civile et financière de l'Algérie, consécration impliquant une certaine autonomie budgétaire.

12. Tant que les délégations n'auront qu'un rôle simplement consultatif, l'Algérie n'aura pas fait un pas dans la voie de la décentralisation et le nouvel organe demeurera condamné à l'impuissance et à l'inutilité. A l'impuissance, car les délégués ne peuvent que donner des avis ou émettre des vœux dont la sagesse et la haute autorité sombreront peut-être en cours de route ou seront fatalement amoindries par la distance et par les tendances de certains politiciens à courte vue, quand ces vœux seront portés devant les Chambres char-

gées de leur donner la vie. Les considérations d'ordre politiques et les intérêts de partis, soigneusement écartés, retrouveront au Luxembourg ou au Palais-Bourbon leur désastreuse influence. Le caractère particulier, qu'avec certains orateurs, ont pris les derniers débats à la Chambre des députés, est bien propre à justifier nos appréhensions. A l'inutilité, car on peut se demander si les délégations ainsi comprises, ne viennent pas faire double emploi avec des institutions déjà existantes. « Est-ce que les conseils généraux, par exemple, n'ont pas en matière fiscale un rôle consultatif analogue à celui dont les délégations sont investies ? Le conseil supérieur n'a-t-il pas toute compétence pour se prononcer sur toutes les questions dont pourront être saisies les délégations ? » (1). Ces compétences parallèles ne justifient guère la création d'un rouage nouveau. Ce que l'on peut admettre en faveur des délégations, c'est que leurs délibérations ont une autorité morale que ne possèdent au même degré ni les délibérations des conseils généraux, ni celles du conseil supérieur : ni les délibérations des conseils généraux, que préoccupent trop souvent des considérations politiques et dont l'horizon borné s'arrête d'ailleurs aux frontières d'un département ; ni les délibérations du conseil supérieur, car sous un régime de démocratie défiante cette assemblée ne jouit que d'un crédit limité et est réputée n'avoir pas la même indépendance, en raison de la proportion dans laquelle l'élément administratif figure à côté de l'élément électif (2). Cette supériorité ne peut que militer en faveur de l'attribution aux délégations d'un pouvoir de décision, dont à maintes reprises on a laissé deviner (3) ou dont on a affirmé (4) l'opportunité et même la nécessité.

43. Mais en se prononçant sur cette nécessité de fortifier les droits des Délégations, on évite de résoudre le point de savoir si ce pouvoir de décision devrait être enfermé dans

(1) M. Colin, *Op. cit.* p. 285.

(2) Vingt-deux fonctionnaires, civils ou militaires, sont membres de droit du Conseil supérieur, qui compte en outre 15 conseillers généraux et 16 délégués financiers.

(3) M. Laferrière, Discours d'ouverture ; M. Brisson, exposé des motifs, *Journ. off.* du 25 août 1898.

(4) M. Le Moigne, dans le rapport, et M. Barthou, dans le discours précités.

les limites étroites que l'article 8 assigne actuellement aux délibérations des délégués ou s'il ne conviendrait pas d'élargir leurs pouvoirs en les fortifiant. Cette prudente réserve s'explique : le principe de la décentralisation suppose une distinction nette des intérêts généraux et locaux, dans l'espèce, des intérêts nationaux et algériens ; et cette distinction nécessaire est précisément l'écueil auquel on se heurte dans l'application, en l'absence de critérium permettant de séparer sûrement les deux ordres d'intérêts. Toutefois cette distinction est plus fortement accusée pour une colonie que pour un département ou une province (1). Il est d'autre part indispensable ou fort utile qu'une assemblée représentative coloniale ait des pouvoirs sensiblement plus étendus que ceux d'une assemblée départementale ordinaire; il est utile, dans une certaine mesure, qu'elle puisse faire œuvre législative, sauf à tempérer une pareille délégation de pouvoirs par un droit de veto réservé au Parlement, mais dans quelle mesure?

L'unité politique étant la condition nécessaire de l'unité nationale, dans ce domaine, toute tentative de décentralisation nous paraîtrait une faute grave ; non pas qu'une politique d'autonomie ne puisse en principe se défendre, aussi bien qu'une politique d'assimilation et mieux qu'une politique d'assujettissement, mais parce que dans l'état actuel une politique d'autonomie pourrait avoir des conséquences dont la gravité pèserait aussi lourdement sur la colonie que sur la métropole. Pour qu'une politique d'autonomie soit recommandable, c'est-à-dire avantageuse et praticable, il faut que la colonie puisse trouver en elle-même les éléments d'une existence propre, qu'elle puisse se suffire au point de vue financier, militaire et maritime ; tel n'est sûrement pas le cas de l'Algérie. En outre l'autonomie suppose une certaine homogénéité de la population coloniale, résultant, soit de la communauté d'origine, soit de la fusion des races sous l'influence du milieu et de la civilisation. Tant que cette condition ne sera pas remplie, le pouvoir modérateur de la métropole de-

(1) Et néanmoins, par une de ces anomalies qu'explique seule, sans la justifier une tendance à une assimilation exagérée, on a fait en Algérie, comme en France, de la décentralisation « départementale » mais pas ou peu de décentralisation « coloniale ».

meurera une nécessité et son retrait marquerait sûrement l'ouverture de luttes intestines fatales, en laissant aux prises l'élément européen et l'élément indigène jusqu'au jour où l'un aurait été refoulé, ou l'autre complètement exterminé. Enfin il convient de remarquer que l'Algérie est devenue la tête de notre immense empire africain ; qu'elle a derrière elle une sphère d'influence considérable et que ce serait renoncer à cet immense empire que d'émanciper une colonie qui en est la tête.

Tous les services qui ont trait à la direction politique, qui tendent à asseoir notre domination, à la consolider en resserrant les liens qui rattachent les unes aux autres les différentes parties d'un même tout, doivent demeurer entre les mains de la métropole et être dirigés par elles, notamment les services français des cultes, de l'instruction publique et de la justice, en rattachant à ce dernier le service pénitentiaire, le service des finances, ceux de la guerre et de la marine, car ils présentent au plus haut degré un intérêt national.

Par contre ne peut-on pas légitimement souhaiter et demander que les délégations puissent porter leurs investigations et délibérer librement sur toutes les questions qui présentent un intérêt vraiment local, un caractère nettement algérien ? Or il n'y a pas seulement les questions d'impôts ou de taxes, il y a aussi celles des douanes, des monopoles, des eaux, des forêts, de la propriété foncière et du crédit agricole, celle des travaux publics et des chemins de fer, les services *musulmans* des cultes, de l'instruction publique et de la justice, qui sont ou devraient être soumis à un régime différent de celui de la métropole, en raison de conditions propres à l'Algérie et que seuls peuvent bien connaître ceux qui l'habitent depuis de longues années. A Paris on délibère trop loin des faits, on décrète, on légifère dans une ignorance à peu près complète de la nature et de l'étendue des besoins auxquels il s'agit de donner satisfaction,

D'ailleurs le gouvernement et les Chambres, trop haut ou trop loin placés, tantôt négligent les détails, tantôt s'attachent avec une passion exclusive aux faits politiques, tantôt même, préoccupés d'autres sujets, oublient qu'une foule de problèmes intéressant au plus haut point la prospérité économique

ou financière de l'Algérie attendent une solution toujours retardée. L'expérience montre que ce tableau n'a rien d'exagéré.

44. Le départ que nous opérons entre les attributions sur lesquelles toute transaction serait téméraire, qu'il convient par suite de réserver entières au pouvoir central ou aux Chambres, et celles qu'il conviendrait de confier à une assemblée locale élective, avec pouvoir de décision, laisse deviner nos conclusions sur la question budgétaire, car il implique en matière d'attributions financières une distinction parallèle. Le pouvoir central serait en effet paralysé s'il ne pouvait décider souverainement les dépenses afférentes aux grands services dont la direction doit lui être maintenue ; mais inversement l'Algérie n'aura reçu qu'une satisfaction purement platonique tant qu'elle ne jouira pas d'une certaine autonomie budgétaire dont les limites doivent être celles des attributions législatives reconnues ou à reconnaître à ses représentants locaux.

« Les délégations financières ont été créées surtout en vue de voter le budget de l'Algérie » ; aussi cette question est-elle une de celles qui ont tenu la plus large place dans les délibérations des délégués (1). Et si, retenu par certains scrupules, par la crainte d'empiéter sur les prérogatives du Parlement, le pouvoir exécutif ne leur a pas reconnu déjà cette attribution, du moins la nécessité de modifier le régime budgétaire actuel de la colonie n'est ni contestable, ni contestée, car c'est un régime exclusif à la fois de toute vue d'ensemble et de toute initiative locale.

N'ayant pas la personnalité financière, l'Algérie n'a pas actuellement de budget propre : les recettes (2) sont des recettes d'Etat et les dépenses présentent le même caractère, de telle sorte qu'en fin d'exercice les soldes tombent, créditeurs ou débiteurs, dans la masse du budget général. Les crédits inscrits pour le compte de l'Algérie ont l'apparence de véritables subventions variant suivant l'état de l'opinion et des finances françaises, subventions dont l'insuffisance démon-

(1) V. *Délégations*, Procès-verbaux, p. 226 à 236 et p. 450 à 476.
(2) Bien que figurant à part, dans l'état B du budget général.

trée (1) arrête ou rend impossibles des améliorations à la réalisation desquelles pourtant est lié l'avenir agricole, industriel et commercial de la colonie. Depuis de longues années d'éminents administrateurs (2) se sont rendu compte, pour les avoir constatés dans la pratique courante des affaires, des inconvénients graves que comportait pour la marche des services et le développement de la colonie l'allocation des crédits, demandés à Alger, mais décidés souverainement à Paris, en dehors des faits qui les expliquent, par des commissions forcément mal disposées en faveur d'accroissements de dépenses dont la convenance et l'utilité leur échappent presque complètement. Pour remédier à cet état de choses, il faut d'une part associer l'Algérie à sa propre prospérité en l'autorisant à bénéficier de tout ou partie de la plus-value de ses recettes, d'autre part lui permettre de se doter elle-même et à ses frais de l'outillage nécessaire à son développement économique, puisque les crédits votés jusqu'à ce jour sont notoirement insuffisants pour atteindre ce but, qui exigerait plus de 500 millions. Il n'y a qu'une voie à suivre, celle de l'emprunt, mais à l'heure actuelle elle est fermée. L'Algérie n'ayant pas de personnalité civile propre, il ne peut y avoir d'emprunt algérien que sous la forme d'un emprunt métropolitain, et la France a si bien conscience qu'elle ne peut plus et ne doit plus emprunter qu'elle se refusera inévitablement à emprunter pour l'Algérie. « L'emprunt est nécessaire à l'Algérie, mais il sera algérien ou ne sera pas » (3). L'érection de la colonie en personne morale avec un budget propre est donc une conclusion logique et fatale.

Mais si l'accord est fait sur l'impérieuse nécessité d'une certaine autonomie budgétaire ou financière, la controverse est vive sur les limites qu'il convient de lui assigner. Cette autonomie sera-t-elle totale ou partielle ? Dans le premier cas l'Algérie aurait un budget complètement indépendant, n'admettant aucun départ entre les crédits de souveraineté et les crédits proprement algériens, comportant en recettes *toutes*

(1) On trouvera sur ce point des chiffres concluants dans le rapport de M. Dessoliers, *Procès-verbaux* des Délégations, p. 452-53.
(2) *Eod. loc.* p. 451.
(3) *Eod. loc.* p. 465.

les recettes de la colonie et en dépenses *toutes* les dépenses civiles, et impliquant au profit des corps constitués algériens l'octroi des droits de vote et de contrôle les plus larges sur l'ensemble de ces recettes et dépenses. Dans la seconde hypothèse, l'Algérie ne serait dotée que d'un budget spécial, ne comportant qu'une certaine catégorie de dépenses et pourvu de recettes suffisantes pour les acquitter. Le vote des impôts demeurerait réservé exclusivement à la métropole ; quant au vote des dépenses, il serait pour partie dans les attributions des délégations, pour partie dans les attributions du Parlement français, suivant qu'il s'agit de dépenses relatives à un service algérien, ou qu'au contraire il s'agit de dépenses relatives à un des grands services dont la direction doit être réservée à la métropole.

Les délégations financières appelées à donner leur avis sur la question, « tout en marquant leur préférence pour un budget autonome, un budget franchement algérien et intégral, dont la colonie aurait la gestion et la responsabilité en recettes et en dépenses, sous le contrôle supérieur, général, du Parlement et constatant que l'avenir est réservé », se sont néanmoins prononcées en faveur de la création d'un budget spécial, « afin de donner au gouvernement de la République un témoignage non équivoque de leur déférence, et fournir à M. le gouverneur général la pleine autorité nécessaire pour défendre avec efficacité devant le Parlement la cause de l'Algérie » (1).

Nous voyons dans cette dernière solution plus qu'un témoignage de respectueuse déférence pour un système en faveur dans les cercles gouvernementaux : nous la considérons comme la conséquence rationnelle des rapports qui doivent subsister entre la métropole et sa colonie, comme le corollaire logique d'une décentralisation désirable, mais dont nous avons précédemment indiqué les limites extrêmes. L'Algérie a droit à une certaine autonomie budgétaire ; mais de là à abandonner au vote de ses corps constitués et le budget entier de ses recettes et, dans le budget des dépenses, celles qui concernent directement la souveraineté française aussi bien que celles

(1) Procès-verbaux des Délibérations, p. 463.

relatives aux services intéressant à peu près exclusivement la colonie, il y a un pas à franchir, c'est celui qui sépare l'autonomie financière d'une véritable et complète autonomie politique.

Cette solution n'est pas simplement logique, elle est encore prudente : envisagée dans ses résultats probables, elle permettrait plus sûrement à l'Algérie d'inaugurer son existence financière dans de bonnes conditions, d'asseoir solidement son crédit et de contracter pour l'exécution de ses travaux de premier établissement des emprunts à amortissement rapide (1).

La réalisation de ces multiples réformes appelle-t-elle la création d'une sorte de Parlement colonial venant se substi-

(1) Quelques chiffres sont nécessaires pour montrer la différence possible des résultats entre les deux systèmes et faire comprendre le projet préconisé par le gouvernement.

D'après les prévisions pour 1899, les recettes s'élèvent à 54 millions, et les dépenses civiles (guerre et marine mises à part) à 93 millions. C'est donc un déficit de 39 millions, que de prudentes économies et la plus-value des impôts pourraient ramener à 30 ou même à 25 millions. Avec une autonomie budgétaire complète, l'Algérie, tenue de faire face à la totalité de ces dépenses, ne pourrait combler le déficit que par une augmentation d'impôts de 45 à 55 pour 100 et devrait attendre pendant de longues années un excédent de recettes sur les dépenses destiné à gager des emprunts cependant indispensables.

Nous savons que les chiffres se laissent torturer sans mot dire et que les prévisions les plus sages peuvent être déjouées par les événements, néanmoins la perspective nous paraît plus riante dans la seconde hypothèse. Voici, dans ses grandes lignes, la proposition faite à l'Algérie et acceptée par les délégations comme solution provisoire :

Les 93 millions de dépenses civiles se décomposent en trois parties : 1° dépenses des services algériens (colonisation, agriculture, travaux publics, forêts, postes et télégraphes, assistance et services mulsulmans de la justice, de l'instruction publique et des cultes..... 24.700.000 fr.

2° Dépenses des services métropolitains (force publique, administration centrale et départementale, service des finances, services français de l'instruction publique et des cultes ..... 24.400.000 fr.

3° Dépenses résultant de contrats passés par l'Etat ou présentant un caractère mixte : garantie d'intérêts aux compagnies de chemins de fer algériennes ; annuités dues à la Cie algérienne et à la Cie P.-L.-M. pour participation de l'Etat dans les frais d'exécution de certains travaux ; services des pensions civiles et de la gendarmerie, environ..... 44.000.000 fr.

Les dépenses de cette dernière catégorie demeureraient à la charge de l'Etat et seraient payées à l'aide de crédits prélevés sur les recettes métropolitaines.

Seules les dépenses des deux premières catégories seraient payées sur les recettes algériennes : on aurait ainsi 54 millions de recettes pour faire face à 49 millions de dépenses, donnant 5 millions d'excédent. Ces dépenses constituant deux budgets d'importance à peu près égale (24 millions 1/2), les premières à la charge de l'Algérie constitueraient son budget colonial, les secondes à la charge de l'Etat demeureraient une section du budget général. Le budget colonial porterait en recettes la moitié des recettes totales de l'Algérie, arrêtées d'après les comptes de la première année où fonctionnerait le nouveau régime. D'après les prévisions pour 1899, ces recettes s'élevant à un peu plus de 54 millions, l'Algé-

tuer aux délégations financières et au conseil supérieur? M. Laferrière a émis sur ce point une opinion que partageront tous ceux que préoccupe l'avenir de notre colonie : « A cette institution, d'honorables députés ont opposé, au cours de cette session même, une autre conception du conseil supérieur qui serait une assemblée élue au suffrage universel direct et au scrutin de liste, et qui constituerait (les délégations financières et le conseil supérieur actuel venant à disparaître), une sorte de parlement algérien en une seule Chambre recrutée au suffrage universel. Je me permets de dire que cette conception me paraît des plus dangereuses pour l'Algérie. Il s'y fait déjà assez d'élections politiques, et si en dehors de celles qu'elle est obligée de faire par la législation en vigueur, il faut encore que pour ses propres affaires, pour sa vie locale et économique, l'Algérie se livre à de nouvelles luttes politiques, s'il faut qu'on superpose à tous les intérêts locaux des passions qui se développent si aisément, on aura fait à notre grande colonie un grand mal ; elle a assez souffert de la politique pour qu'on doive veiller maintenant à ce qu'elle n'en meure pas » (1).

Qu'on appelle Parlement colonial les délégations algériennes avec le pouvoir de décision, la compétence élargie et les attributions financières que nous réclamons pour elles, nous n'y voyons aucun inconvénient s'il ne s'agit que d'un changement d'étiquette destiné à flatter l'amour-propre de ceux qui aspirent à en faire partie. Le point important est qu'il demeure essentiellement un « Parlement économique » et non un « Parlement politique », suivant l'expression de M. Vandervelde (2) et que son recrutement soit toujours demandé à une intelligente combinaison du suffrage universel

rie aurait 27 millions pour faire face à 24 millions 1/2 de dépenses, d'où un excédent de 2 millions 1/2, qui constitué en fonds de réserve ou d'amortissement suffirait à gager un prèmier emprunt de 50 millions. Le rêve de demain serait plus brillant encore si, comme le demandaient les délégations, « la métropole, à titre transitoire et pour une durée de dix ans, consentait à abandonner à l'Algérie sa part des plus-values au-delà du montant forfaitaire de 50 0/0 des recettes, calculé sur les chiffres de la première année du compromis, » (V. pour plus de détails, *Delégations*, Procès-verbaux des délégations, p. 450 à 476).

(1) Chambre des dép. séance du 25 mai 1899. *J. Off.* du 26, débats, p. 1.473.

(2) V. Ch. François, *Op. cit.* p. 210.

et de la représentation des intérêts, analogue à celle inaugurée par le décret du 23 août 1898.

Sous cette réserve, nous faisons des vœux pour qu'on rende l'Algérie aux Algériens et les Algériens à l'Algérie en leur laissant faire l'expérience de la liberté sous le respect de la souveraineté française et sous le contrôle vigilant de l'autorité suprême de la métropole, représentée par le gouverneur général, qui aurait, avec la responsabilité que sa mission lui impose, les pouvoirs qu'elle implique et qu'elle réclame.

J. Thomas,

Chargé de cours à l'Ecole de droit d'Alger.

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE AUSTRALIENNE[1]

(*Australian Federal constitution Bill*)

(*2me article*)

Personne n'ignore actuellement que la cause de la fédération australienne a subi une défaite au moment même où la victoire lui paraissait assurée (2). Dans chacune des colonies où les électeurs avaient été invités à voter au mois de juin 1898, — c'est-à-dire dans la Nouvelle Galles du Sud, à Victoria, dans l'Australie du Sud et en Tasmanie, — la majorité s'était prononcée en faveur de la Constitution; au total il y avait eu une majoritée de plus de 110.000 voix sur un scrutin de 330.000 voix exprimées. Les chiffres exacts avaient été les suivants :

Nouvelle Galles du Sud. . .	*pour*	71,412;	*contre*	65,954
Victoria.	—	100,520;	—	22,099
Australie du Sud.	—	25,659;	—	15,125
Tasmanie.	—	13,496;	—	2,900

Mais les lois des diverses colonies en vertu desquelles l'on avait procédé au vote, ne se contentaient pas d'une simple majorité. Puisqu'il était sensible que, pour une question aussi grave, la simple majorité, qui suffit pour des élections ordinaires, ne pourrait édifier la Constitution sur des fondements solides et qu'il fallait l'adhésion populaire, les Parlements pouvaient opter entre divers systèmes. Ainsi, ils auraient pu exiger que les votes en faveur de la mesure proposée dussent excéder les votes contraires dans une certaine proportion, ou bien que la majorité fût calculée sur le chiffre total des électeurs inscrits sur les registres électoraux. Le parti auquel ils

(1) Voir le numéro de mars-avril.

(2) Nous recevons au dernier moment et nous publierons dans le prochain numéro un troisième article de M. W. Harrisson Moore indiquant les résultats des votations de l'année 1899 qui assurent le triomphe de la cause de la fédération australienne. (La Rédaction).

se sont arrêtés, a consisté à déterminer arbitrairement pour chaque colonie un nombre de voix qui devait être atteint pour que le projet fût adopté dans cette colonie et encore à la condition que la majorité des votants se fût prononcée en faveur du projet. Le nombre de voix obligatoire fut déterminé dans une conférence des *premiers* (1) des diverses colonies intéressées ; pour les deux plus peuplées, la Nouvelle Galles du Sud et Victoria, il fut fixé à 50.000 voix, mais ultérieurement le Parlement de la première de ces colonies éleva ce chiffre à 80.000 voix.

Dans les colonies de Victoria, de l'Australie du Sud et de Tasmanie, le *quorum* exigé en faveur du *bill* fut atteint ; mais dans la Nouvelle Galles du Sud, il manqua pour cela 1.000 voix environ. Aussi la conduite du Parlement de cette colonie fut-elle considérée comme un acte de déloyauté et attaquée comme un attentat au principe sacré des majorités. Il est pourtant aisément concevable que, si une mesure aussi importante avait été entraînée par un vote qui n'aurait représenté qu'à un très faible degré le pouvoir politique de la colonie la plus importante, la constitution aurait reposé sur des bases bien fragiles.

La Nouvelle Galles du Sud n'ayant pas adopté la Constitution, que convenait-il de faire ? En premier lieu les condition moyennant lesquelles la fédération pouvait être établie se trouvaient à strictement parler réunies. En effet, il avait été décidé que si dans trois quelconques des colonies intéressées, les électeurs votaient le projet, le Parlement de ces colonies pourrait demander au Parlement impérial de rendre une loi (*an act of Parliament*) pour établir la communauté fédérale (*the federal commonwalth*) et mettre en vigueur la Constition. Or, dans trois colonies les électeurs s'étaient prononcés en majorité pour la constitution. Mais en fait l'adhésion de la Nouvelle Galles du Sud était indispensable pour que les résultats, en vue desquels l'établissement de la fédération était désiré, pussent être obtenus, et l'on reconnut sans difficulté que la démarche finale à accomplir devait émaner, non pas de l'une des colonies qui avaient adopté le Bill, mais de la Nouvelle Galles du Sud. Cela était rendu encore plus évident par suite du caractère qu'avait revêtu l'opposition faite au projet dans

(1) Expression abrégée qui désigne en Angleterre le premier ministre.

cette colonie; l'opposition était dirigée, en effet non pas contre l'idée de fédération, mais contre certaines dispositions du projet en question. Parmi ses adversaires, il n'y en avait guère qui eussent le courage de combattre l'idée de fédération; le thème habituel de leurs critiques consistait à soutenir que le projet était anti-fédéral et ils en réclamaient un autre plus parfait et plus conforme à leur conception de la fédération.

Telle étant la situation, l'Australie tout entière se tourna vers la Nouvelle Galles du Sud pour lui demander d'apporter au *bill* des amendements propres à lui assurer dans cette colonie l'appui d'un nombre suffisant d'électeurs, Or, comme on se le rappelle, le projet prévoyait pour la solution des conflits qui peuvent s'élever entre les deux Chambres du Parlement une procédure assez compliquée qui devait comprendre, entre autres choses, une réunion plénière des deux Chambres dans laquelle les modifications à apporter à la loi ne pourraient être adoptées qu'à la condition de réunir les trois cinquièmes au moins des suffrages exprimés (1).

Mais le *premier* de la Nouvelle Galles du Sud demanda, à la suite de ces événements, qu'on se contentât d'une simple majorité ou bien que l'on recourût à un *referendum* national, c'est-à-dire qu'on soumît l'objet du débat à l'approbation de tous les électeurs de la confédération, sans tenir compte de la division en Etats distincts. En outre les pouvoirs restreints attribués au Sénat, grâce auxquels il devait pouvoir amender les projets de loi (autre que le bill annuel d'affectation de crédits) relatifs à l'établissement d'impôts nouveaux ou à l'autorisation de dépenses nouvelles, devaient être remplacés par la prohibition de tout amendement.

Quelle que pût être l'importance de ces propositions, on les trouva d'une modération suprenante. En effet, l'on pensait qu'on tâcherait d'écarter le principe de l'égale représentation des Etats dans le Sénat, question autour de laquelle les « démocrates » avaient fait beaucoup de bruit dans les deux colonies les plus considérables.

En matière de finances, le gouvernement de la Nouvelle

(1) *Revue du droit public*, t, XI, p. 271 et 272.

Galles du sud se borna à formuler le désir que les propositions faites à ce sujet fussent refondues, sans préciser davantage sa manière de voir, sauf sur un point particulier; il insista, en effet, sur la suppression de la *Braddon clause*, aux termes de laquelle le trésorier de la fédération devait être tenu de restituer à chaque colonie, les trois quarts de tous les revenus qui en proviendraient, disposition qui, jointe aux conditions d'égalité et d'uniformité de l'impôt, aurait entraîné de sérieux embarras.

Une autre question donnait lieu encore aux observations du *premier* de New South Wales : il insistait sur la nécessité de protéger le territoire des Etats contre la possibilité d'un accaparement par la communauté fédérale, et en particulier sur la nécessité de sauvegarder et de bien déterminer les droits des Etats sur les cours d'eau australiens.

Si nous poursuivons l'examen des propositions faites au nom de la Nouvelle-Galles du sud, en ce qui concerne les chemins de fer, qui appartiennent tous, à l'exception de quelques lignes sans importance, à l'Etat, la propriété devait en être transmise au gouvernement fédéral. La capitale fédérale devait être placée dans la Nouvelle-Galles du Sud, et les dispositions de la Constitution relatives aux appels portés devant le Conseil privé d'Angleterre devaient être remaniées.

Le Gouvernement de New South Wales exprimait l'avis que si ce programme était suivi, les électeurs de cette colonie approuveraient le projet de constitution. Le *premier* manifestait, d'ailleurs, l'intention de dissoudre le Parlement afin de consulter ainsi le pays et de s'armer ainsi d'une approbation donnée directement par les électeurs afin de continuer à faire jaillir le mouvement fédéraliste d'une source toute populaire.

Les déclarations du *premier* furent accueillies avec un certain étonnement dans la Nouvelle-Galles du Sud aussi bien que dans les autres colonies. On s'attendait effectivement à des propositions beaucoup plus radicales et dans la Nouvelle Galles, tout au moins, les partisans les plus chauds du *Constitution bill* ne firent aucune difficulté pour accepter les propositions du gouvernement. Mais, tout en acceptant ces propositions, ils ne pouvaient consentir à les accepter des mains d'un homme qu'ils considéraient comme opposé, non pas à

tel ou tel projet de fédération, mais à tout projet de fédération. Il est bien certain qu'il était difficile de concilier les diverses attitudes que M. Reid avait prises tour à tour et qu'il était impossible de voir en lui un partisan enthousiaste de la fédération, au moins pour le moment ; sa situation était donc difficile. Il était parvenu, en y prenant une peine immense, à amener la Nouvelle-Galles du Sud à accepter une politique libre-échangiste d'un libéralisme à peu près sans comparaison jusqu'ici. Il pensait que, grâce à cette mesure, son pays réaliserait rapidement des progrès économiques merveilleux et dépasserait bientôt en prospérité sa voisine et sa rivale, la colonie de Victoria. Or, si la fédération vient à être établie maintenant, New South Wales sera liée avec Victoria et South Australia, où règne un protectionnisme extrême, et avec la Tasmanie qui a un impôt sur le revenu extrêmement élevé. De plus, la fédération suivra une politique économique dont le mot d'ordre sera : « Libre-échange à l'intérieur, protection contre le monde entier ». Aussi M. Reid voit-il clairement que sa politique de libre-échange absolu n'est pas simplement menacée, mais irrémédiablement condammée par la fédération, et est-il tout à fait naturel que dans ces conditions il suscite des obstacles à la réalisation de ce projet jusqu'à ce que l'Australie tout entière ait fait son éducation en se conformant aux exemples que la Nouvelle-Galles du Sud lui donne. S'il se déclarait ouvertement l'ennemi de la fédération, il risquerait fort de préparer sa chute ; mais le temps est un grand maître et il peut estimer qu'il travaillera pour lui. Seulement une semblable tactique n'est pas du goût des partisants enthousiastes de la fédération ; ils ne consentent pas à retarder la réalisation de leurs vœux dans l'intérêt des exigences du libre-échange. Par suite, M. Reid fut accusé de trahison envers la cause de la fédérration ; et M. Barton, chef du parti fédéraliste, vint se présenter contre lui dans sa circonscription électorale, à Sydney. M. Reid fit preuve en cette circonstance d'une énergie indomptable ; il surmonta tous les obstacles que crée la difficulté des communications dans un pays où l'on a à parcourir des distances énormes avec des moyens de transport qui laissent souvent beaucoup à désirer. En Australie il n'est pas d'usage qu'un premier ministre se fasse entendre dans des réunions publi-

ques en dehors de la circonscription où il a été élu, et, par suite, étant peu connu en dehors de cette région, sa personne ne peut guère constituer une force politique appréciable. M. Reid était vigoureusement soutenu, il est vrai, par la Presse ; mais il ne pouvait se borner à ce seul concours et il a donné un exemple dont les hommes politiques australiens pourront profiter pour échapper à la domination des journaux métropolitains (1).

En fin de compte, le Gouvernement l'emporta avec une majorité, d'ailleurs très faible. Deux ou trois tentatives pour le renverser par un vote de blâme échouèrent, et le nouveau Parlement adopta une série de résolutions en faveur de l'amendement de la Constitution dans l'esprit que nous avons indiqué plus haut. Ces résolutions doivent être soumises aux autres colonies qui pour le moment sont toutes très occupées par leurs propres affaires intérieures. Si gagner du temps est le but poursuivi par M. Reid, il est donc probable que ses efforts seront couronnés de succès.

Il est nécessaire de dire un mot des questions qui ont été discutées pendant le temps qui a précédé le referendum du 3 juin. La Constitution, quelque libérale qu'elle soit, fut critiquée comme antidémocratique ; on lui reprochait notamment d'établir l'égalité de représentation des Etats dans le Sénat, d'accorder à cette assemblée des pouvoirs trop étendus en matière financière. On lui reprochait aussi d'être une Constitution, d'établir un cadre gouvernemental supérieur au Parlement sans dépendre, pourtant, purement et simplement de la volonté du peuple directement exprimée. L'opposition que le *bill* provoqua dans le public roula principalement sur ces questions. Mais il est loisible de douter que ces discussions ou d'autres tout aussi subtiles aient exercé une grande influence sur les électeurs.

Dans la colonie de Victoria l'on ne se préoccupa que médiocrement des avantages économiques ; l'importance de la suppression des barrières fiscales en Australie était trop évidente. Aussi la question politique a-t-elle joué dans cette colonie un

(1) Cette expression (*metropolitan journals*) sert sans doute à désigner les journaux des grandes villes australiennes et non pas ceux de la Grande-Bretagne [N. du tr.].

rôle plus important peut-être que partout ailleurs; cela résulte avec évidence de ce fait que les cinq sixièmes des suffrages furent donnés en faveur du *bill*. Dans la Nouvelle-Galles du Sud c'est, au contraire, à des préoccupations économiques qu'il faut attribuer la forte majorité qui s'est prononcée contre le projet ; il suffisait que Victoria désirât fort l'établissement de la fédération, ainsi que cela était évident, pour que ce fait provoquât des soupçons dans bien des esprits ; d'autres personnes étaient mal disposées à sacrifier le libre-échange à la fédération ; enfin, l'on faisait valoir que la Nouvelle-Galles du Sud aurait à payer le prix de ce bill destiné à établir une union politique dont les avantages immédiats profiteraient beaucoup plus à ses voisines qu'à elle-même.

Notons, en passant, que l'existence, dans l'Australie du Sud, du droit de vote des femmes n'a produit en cette matière, pas plus qu'en aucune autre matière, jusqu'à présent tout au moins, aucun effet appréciable.

Un mot sur le referendum lui-même. C'était la première fois que les électeurs étaient invités à participer directement à l'œuvre législative, et cette expérience, portait non pas sur un projet de loi quelconque, mais sur une mesure abondant en questions de principe et de systèmes tout à fait en dehors de la compétence de la masse des électeurs. Ils étaient invités à concourir, non seulement à la création d'un nouvel organisme politique, mais à l'établissement d'un cadre gouvernemental qui, par sa rigidité et par son indépendance à l'égard du Parlement, constituait une importation d'idées étrangères. Chaque électeur avait reçu un exemplaire du projet avec ses 127 clauses. Il avait fait l'objet de nombreux articles de journaux généralement assez exacts, et il avait été expliqué dans des centaines de réunions publiques. Et pourtant, malgré tous ces secours, bien des électeurs doivent s'être trouvés dans un embarras extrême. Naturellement, en effet, toutes les explications qui leur étaient données revêtaient la forme d'une controverse. D'autre part, les journalistes et les orateurs politiques, s'inquiétant surtout des difficultés de nature à préoccuper surtout les gens experts en la matière, laissaient l'électeur peu instruit se débattre avec des difficultés, assurément élémentaires, mais qui lui torturaient le cerveau. Toute-

fois, les discussions publiques doivent avoir eu des résultats importants au point de vue de l'éducation du peuple, ne serait-ce que pour avoir amené bien des gens à étudier pour la première fois avec attention un problème politique.

Peut être le trait le plus frappant dans ce referendum est le petit nombre d'électeurs qui ont pris la peine d'aller voter et de manifester leur sentiment pour ou contre le projet. Dans les Parlements, dans la presse, dans la chaire, dans les réunions publiques des quatre colonies, la fédération avait été présentée comme une question d'une importance vitale pour le bien du pays. Non seulement elle devait entraîner des avantages matériels en facilitant les rapports commerciaux gênés jusqu'ici par des droits de douane hostiles, non seulement elle paraissait de nature à permettre l'établissement d'un système sérieux de défense entre les ennemis du dehors, mais encore c'était un projet propre à flatter l'imagination d'un peuple patriotique et à lui toucher le cœur. Pendant des mois entiers avant le vote, tous les organes qui prétendent être les interprètes de l'opinion publique, ne parlèrent guère que de la fédération, à l'exclusion de tout autre sujet. Et cependant, le jour du vote arrivé, dans deux colonies seulement, la proportion des votants a atteint le 50 0/0 des électeurs. Les chiffres sont les suivants :

Nouvelle Galles du Sud	137.000	votants sur	293.000	électeurs environ
Victoria	122.000	—	250.000	—
Australie du sud	40.000	—	80.000	—
Tasmanie	17.800	—	31.000	—

Comment expliquer cette indifférence apparente ? Tout d'abord l'on fait observer que l'état des registres électoraux en est quelque peu la cause. Trop souvent les registres ont été dressés avec fort peu de soin et leur revision s'est effectuée dans des conditions indignes de leur origine. Le résultat est, dit-on, que si d'une part ils contiennent un grand nombre de noms d'électeurs décédés, d'autre part ils omettent ceux de bien des gens qui auraient le droit et le désir de voter. De plus, la situation géographique et industrielle de l'Australie ne favorise guère l'exercice en masse du droit de vote; dans les régions rurales il faut faire souvent pour aller voter un long voyage que l'on n'est pas toujours disposé à entreprendre, à

supposer qu'on le puisse. Cela est si vrai que l'on a proposé à maintes reprises d'autoriser les électeurs ruraux à voter par la poste, proposition qui, d'ailleurs, a été mal accueillie. Mais toutes ces raisons sont insuffisantes pour rendre compte d'un fait aussi remarquable que celui-là. En premier lieu, d'ailleurs, le nombre des votants dans les campagnes, malgré tous les obstacles, a été à peine inférieur à celui des villes, et même c'est parfois dans des districts ruraux que la proportion des votants a été la plus élevée. Au moins aurait-on été en droit de s'attendre à ce que la gravité de la question en jeu provoquât un plus grand nombre de votants qu'une élection générale ordinaire. Assurément plus d'un électeur a voté en cette occasion qui jusque-là ne s'était jamais approché des urnes. Il en a été notamment ainsi pour les personnes riches, qui, en général, tout en ne se désintéressant pas absolument des questions politiques, ont coutume, cependant de se tenir à l'écart des fonctions publiques. Mais, en fin de compte, le nombre des votants fut bien moindre que dans les élections générales ordinaires, et l'entrée de certains indifférents dans les rangs des citoyens actifs n'a pas compensé l'abstention des autres.

Nous sommes ainsi conduits à cette conclusion que les organes qui ont la prétention d'exprimer l'opinion publique et qui sont pris, en général, parce qu'eux seuls peuvent faire entendre leur manière de voir, pour les porte-parole de la nation, avaient absolument exagéré l'importance que le pays attribuait à la fédération. Probablement beaucoup d'électeurs n'ont pas cru aux avantages économiques ou militaires qu'on promettait, et ils n'avaient pas assez d'imagination pour se laisser enthousiasmer par le cri de « une même nation, une même destinée ». L'intérêt que les questions politiques provoquent en Australie, est en général très inégal. Assurément les Australiens ont une grande aptitude pour la politique, mais, d'autre part, ils manquent complètement d'idéal. Le citoyen du type normal sera souvent un critique acerbe et rigoureux des hommes politiques et de leurs actes, mais il est peu porté à prendre de la peine dans un intérêt public ; or, il lui aurait fallu en prendre pour comprendre les questions compliquées auxquelles il avait à répondre. Pour l'arracher à sa noncha-

lance il faut autre chose qu'une simple question politique. Celui qui a dit qu'il aurait fallu faire appel à sa passion dominante, le sport, est arrivé bien près de la vérité. Lorsqu'il s'élève entre deux candidats à la même fonction une lutte personnelle soutenue avec vivacité, c'est autrement intéressant qu'une simple question politique. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que, dans l'élection générale qui suivit le referendum dans la Nouvelle-Galles du Sud, qui ne mettait en jeu aucun principe et où les concurrents n'étaient en désaccord que sur des points de détail, il y eut 66.000 électeurs pour voter en faveur de M. Reid ou de M. Barton, c'est-à-dire qu'ils furent trente mille de plus que pour le vote du referendum.

Il convient de rappeler aussi que dans une élection générale il y a toujours des circonscriptions où il n'y a pas de contestation et où l'on n'a donc pas à voter, de telle sorte qu'il y a forcément moins de votants que dans une élection sur referendum, toutes autres choses étant égales. La colonie de Victoria peut nous fournir, à ce point de vue, un terme de comparaison excellent, puisque des élections générales y ont eu lieu en octobre 1897, quelques mois à peine, par conséquent, avant le referendum de juin 1898. Il n'y avait jamais eu, depuis de longues années, d'élections soulevant moins de conséquences pratiques que celles de 1897 : le gouvernement jouissait d'une autorité solidement établie ; il n'y avait pas à proprement parler d'opposition ; enfin, il ne se posait aucune question qui fût de nature à exciter en quoi que ce soit l'intérêt public. Il en avait été bien autrement lors de l'élection précédente ; alors le ministère Patterson était attaqué avec la plus grande vigueur à cause de l'incapacité de son administration ; l'impôt sur la valeur des terres et la réforme des tarifs constituaient, en outre, autant de questions nettement déterminées ; et, cependant, la proportion des votants a été exactement la même dans ces deux élections, à savoir 70 p. 100 des électeurs. Voici donc deux élections accomplies dans des conditions absolument différentes puisque l'une intéressait au plus haut degré, et l'autre aussi peu que possible, l'opinion publique ; toutes deux, cependant, ont amené aux urnes le même nombre d'électeurs. Notons encore que l'une

des circonstances qui, disait-on, dépouillait l'élection d'octobre 1897 de tout intérêt, était qu'à ce moment la question de la fédération éclipsait tout le reste ; l'on croyait en général que les questions de polilique locale n'exciteraient aucun intérêt tant que la grande question nationale ne serait pas tranchée. Or, lorsque, sept mois après, cette question fut soumise aux électeurs, le nombre de ceux qui allèrent aux urnes, atteignit non plus 70 p. 100 des inscrits, mais 48 p. 100 seulement. Les chiffres exacts ont été :

Élections générales de 1897		*Referendum fédéral de 1898*	
Electeurs inscrits :	254.155	Electeurs inscrits :	252.560
A déduire pour les sièges non disputés :	29.168		
Total net des électeurs :	224.987		
Votes exprimés :	158.255	Votes exprimés :	123.627

Ces résultats sont conformes, on le remarquera, à ceux que fournit la Suisse, à savoir que l'élection de représentants intéresse beaucoup plus vivement les populations que les projets de loi les plus importants. Dans les pays où existe le gouvernement de parti et où le pouvoir exécutif est sous la dépendance de la Chambre populaire, ce phénomène doit se manifester avec une intensité encore plus grande. Nous ajouterons encore que si, l'on compare les trois élections de 1894, de 1897 et de 1898, il semble en résulter que les habitants de Victoria ne s'inquiètent guère ni de la question australienne, ni des questions « Victoriennes ». En 1897, comme je l'ai déjà montré, il n'y avait aucun changement probable dans l'administration, et aucune question grave ne se posait au pays ; pourtant, le nombre des sièges contestés fut sensiblement le même qu'en 1894 et le montant des votes exprimés fut exactement identique. Le principal intérêt politique paraît donc être attaché aux questions locales et aux questions de personnes; qui représentera au Parlement une circonscription donnée de préférence à tel ou à tel autre individu, voilà ce qui

passionne. S'il en est réellement ainsi, le courant des tendances populaires suit une direction bien différente de celle qu'on a coutume de lui supposer. Les représentants, nous dit-on, tendent à devenir partout de véritables mandataires ; la nation a pris parti sur les mesures à adopter ; il lui importe peu que ce soit tel ou tel qui exprime au Parlement l'avis de la circonscription dont il est le délégué. Mais les faits dont l'étude a fait l'objet du présent article, tendent à démontrer qu'il n'en est nullement ainsi. Ils donnent à penser que ce qui intéresse avant tout l'électeur, c'est la personnalité de celui le représentera au Parlement, ou bien encore dans le gouvernement. Leur choix est-il inspiré par les qualités morales de l'individu ou par d'autres qualités, moins distinguées, mais plus utiles à la localité, c'est une question que je n'ai pas à discuter ici. Le point certain est que l'attention des électeurs se porte d'abord sur les hommes qui sollicitent leurs suffrages bien plus que sur les mesures sur lesquelles ils ont à prendre parti.

W. Harrison Moore,
Professeur à l'Université de Melbourne.

(*Traduit par M. J. Valery*,
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Montpellier).

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

LA QUESTION DES OCTROIS. — 1. Introduction. — 2. Une question de procédure fiscale. — 3. De quelques taxes de remplacement. — 4. Les propositions de suppression complète et obligatoire des octrois. — 5. Les propositions de suppression complète et facultative des octrois. — 6. Conclusion.

1. Introduction. — Il n'était pas téméraire de prévoir que l'étonnante loi du 25 décembre 1897 (1), par laquelle les Chambres, décidément impuissantes à réformer le régime fiscal des boissons, obligeaient les conseils municipaux à faire ce qu'elles n'avaient pu faire elles-mêmes et ordonnaient la réduction des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques sans leur prêter aucun secours pour remplacer les ressources disparues par d'autres recettes, il n'était pas téméraire de prévoir que cette loi se heurterait à d'insurmontables difficultés d'application. Après tout, l'effet voulu était produit ! les députés se présentaient aux électeurs, fiers — fiers à peu de frais — de leur œuvre ; on en a même vu qui ne rougissaient pas de reprocher aux municipalités, composées de leurs adversaires politiques, les difficultés qu'elles éprouvaient à combler le déficit que ces députés eux-mêmes avaient contribué à creuser dans les budgets communaux, l'obligation où elles allaient se trouver de réimposer l'alcool, d'augmenter le prix du *petit verre*, de frapper la consommation de l'ouvrier ! La comédie jouée, les députés installés sur leurs banquettes, on avait moins de hâte à mettre la loi en application.

Les taxes de remplacement furent difficiles à trouver ; le Gouvernement ne crut pas pouvoir agréer les propositions de la plupart des communes. La commission de la Chambre des députés ne fut pas d'accord avec le Gouvernement, si bien que, quelques jours avant le 1er janvier 1899, époque où la réforme devait entrer en vigueur rien n'était encore décidé. Enfin on comprit, un peu tard, que la réforme des octrois sur les boissons hygiéniques devait être liée à la réforme des droits perçus par l'Etat sur les boissons hygiéniques. Et c'est alors que les Chambres prirent un parti dont elles se sentirent humiliées ; celui d'obliger le Gouvernement à proroger par un décret, jusqu'au 1er janvier 1900, au profit des communes qui le réclameraient, l'application de la loi de 1897 (2). On espérait, tout au moins, frapper un grand coup en n'acceptant aucune prorogation pour la ville de Paris ; mais le conseil municipal de cette ville refusa de voter le budget municipal avant d'être fixé sur le régime fiscal de 1899 ; le temps manquait et il fallut, avant même d'avoir discuté (pour des motifs que nous indiquons plus loin) les projets du Gouvernement et de la commission, ajourner,

(1) V. notre chronique de janv.-fév. 1898 p. 121 et s.
(2) Loi du 24 déc. 1898 *Journ. off.* du 25, p. 7778.

pour Paris comme pour le reste de la France, l'application de la réforme jusqu'au 1er janvier 1900, au plus tôt (1). Il est à supposer, qu'avant cette date, on s'avisera de faire une observation ; c'est que l'exposition de 1900 amènera en France et notamment à Paris — qui, à lui seul, perçoit près de la moitié des droits d'octroi du pays tout entier, — une multitude d'étrangers, que ces étrangers consommeront, que leurs consommations procureront une plus-value très forte des droits d'octroi, et qu'il est raisonnable et patriotique d'attendre, pour entamer une réforme, le départ de ces étrangers (2). On aura donc un prétexte nouveau pour attendre encore, jusqu'au moment où l'approche des élections prochaines viendra stimuler l'activité et le dévouement de nos représentants.

Au 1er janvier 1899, sur 385 communes qui, d'après la loi du 29 décem. 1897, devaient appliquer le dégrèvement à partir du 1er janvier 1899 (3), 203 seulement avaient pris des délibérations, dont 89 avaient besoin, pour faire sanctionner les réformes proposées, d'obtenir l'intervention des pouvoirs publics. La situation est encore la même aujourd'hui puisque, depuis le commencement de la loi, aucun décret ni projet de loi n'ont essayé de régler la question des octrois.

La discussion du projet de taxe de remplacement relatif à la ville de Paris a montré les difficultés presque insurmontables de la réforme ; ce qui augmentait cette difficulté c'est que le conseil municipal voulait user du droit, que lui accordait la loi de 1897, en supprimant complètement les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, ce qui lui causait une perte de plus de 56 millions. Le conseil municipal de Paris a dû élaborer deux projets, qui l'un et l'autre ont soulevé de vives discussions parmi ses membres, et dont aucun n'a été jugé admissible par le Gouvernement; la commission du budget et celle des octrois sont venues manifester leur désaccord entre elles-mêmes et avec le Gouvernement. Des taxes entièrement nouvelles sont difficiles à trouver, d'abord parce que tout déjà est imposé aujourd'hui, ensuite parce que le produit des taxes nouvelles est nécessairement aléatoire, enfin parce que les frais de perception de ces taxes seraient très considérables ; la plupart des taxes proposées ont donc été soit des décimes, des centimes ou des additions aux impôts d'Etat, soit des taxes soi-disant nouvelles qui, étant calculées suivant les mêmes règles que certains impôts d'Etat, ont un rendement facile à établir d'avance et peuvent être perçues, moyennant une remise ou une commission, par les fonctionnaires de l'Etat. Mais ces surtaxes elles-mêmes n'ont que des inconvénients; comme il est élémentaire que l'élévation d'un impôt suscite la découverte de moyens destinés à y échapper, ces surtaxes développeront la fraude, ainsi que l'aurait fait une aggravation d'impôt établie

(1) Loi du 27 déc. 1898, *Journ. off.* du 29, p. 7912. Certains députés voulaient même reporter cette application au 1er janvier 1901. — Et c'est ce qui, depuis que cet article a été écrit, a été fait par une loi spéciale.

(2) V. la note qui précède.

(3) On sait que la loi du 29 déc. 1897 a divisé, au point de vue de son application, les communes en deux classes : celles dont les tarifs d'octroi sur les boissons hygiéniques expiraient avant la fin de 1898 devaient appliquer les taxes de remplacement à partir du 1er janvier 1899, les autres à partir du 1er janvier 1900.

en faveur de l'Etat. Cela veut dire non seulement que les communes ne trouveront pas dans ces surtaxes toutes les ressources sur lesquelles elles auront compté, mais aussi que les recettes de l'Etat lui-même subiront une réduction. D'un autre côté, comme l'Etat a atteint, ou peu s'en faut, sur tous les points, la limite qu'il ne peut dépasser sans détruire la matière imposable, il lui deviendra impossible, grâce aux surtaxes communales, d'élever le taux de ses impôts le jour où ses ressources actuelles cesseront de lui suffire. Il y a là pour les finances un danger des plus graves. Il faudra cependant établir de ces surtaxes si l'on veut arriver à une application effective de la loi de 1897.

Il est remarquable que jusqu'à présent on n'a guère trouvé d'autre moyen pratique de recourir à cette application, d'ailleurs incomplète, qu'en demandant à d'autres droits d'octroi les ressources que la réduction des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques enlevaient aux communes : à Paris, c'est une surtaxe des droits sur l'alcool qui à permis cette réforme partielle (1). Ce n'est là qu'un expédient temporaire ; dans l'esprit de nos législateurs la réduction des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques n'est qu'un acheminement vers la suppression complète de l'octroi ; or ce n'est pas évidemment faciliter, dans une mesure si faible que ce soit, cette suppression, que de modifier simplement la base des droits d'octroi en laissant intact leur produit total. Ce système ne compense donc par aucun avantage les troubles que toute modification fiscale apporte dans la consommation et dans la production ; il ne fait que reculer et augmenter les difficultés.

N'est-ce pas d'ailleurs — et cette critique s'adresse au principe sur lequel sont fondées toutes les taxes de remplacement, — partir d'un point de vue faux, que de substituer aux droits d'octroi des impôts locaux, perçus uniquement dans les villes rédimées ? Il est bien vrai que les recettes de l'octroi profitent uniquement au budget de ces villes et qu'il peut sembler par suite, logique de demander aux habitants de ces villes les ressources destinées à remplacer l'octroi. Mais, en réalité, ce ne sont pas seulement les habitants des villes à octroi qui acquittent les droits d'octroi ; ces taxes sont, comme tout impôt indirect, payées aussi bien par le producteur que par le consommateur, et on en doute si peu que la loi de 1897 est due à l'initiative des viticulteurs. Les producteurs profiteraient donc tout autant que les consommateurs de la réduction et de la suppression des droits d'octroi ; ne pourrait on pas leur en réclamer une part ? L'organisation des moyens ne serait pas difficile. A côté des taxes directes de remplacement que des villes à octroi imposeraient à leurs habitants, il pourrait y avoir une augmentation des impôts indirects qui pèsent sur les producteurs. C'est de cette idée que s'emparait le législateur belge, lorsqu'en abrogeant les droits d'octroi, il comblait le déficit ainsi creusé dans les budgets communaux en leur attribuant la recette de certains impôts d'Etat. La situation budgétaire ne permet pas, en France, cet abandon ; on atteindrait le même but en augmentant les impôts d'Etat pour donner aux villes le produit de cette augmentation.

(1) V. infrà, no 3.

2. Une question de procédure fiscale. — Si l'Etat avait, d'un cœur trop léger, abdiqué ses devoirs en enlevant aux communes leurs ressources les plus sûres sans leur fournir directement le moyen de les remplacer, il devra, sous la pression des circonstances, exagérer, d'un autre côté, ses attributions.

C'était, d'après la loi du 29 décembre 1897, aux communes qu'appartenait le soin de fixer elles-mêmes les taxes de remplacement, les préfets ou les Chambres n'avaient à intervenir que pour y donner leur approbation. « Pour remplacer, disait l'article 3, le produit des taxes supprimées, les communes *pourront* avoir recours aux taxes prévues dans l'article 4, ou *demander* l'établissement de taxes spéciales ». L'article 4 ajoutait : « Les taxes auxquelles les communes *peuvent recourir*, sous la seule réserve de l'approbation préfectorale, sont les suivantes... Enfin les communes *pourront* établir des centimes additionnels ». « Les communes *pourront* également, porte l'article 5, pourvoir au remplacement de leurs taxes d'octrois, en établissant, *sous réserve de l'approbation législative*, des taxes directes ou indirectes ». Et enfin, on lit dans l'article 7 : « Les communes qui actuellement ne perçoivent pas de taxes d'octrois sur les vins, cidres, poirés, hydromels, bières et eaux minérales, *pourront* être *autorisées* à établir un droit de licence municipale ou à percevoir des taxes sur l'alcool ».

La volonté du législateur étant sacrée, l'initiative des taxes de remplacement appartenait aux communes ; le rôle que se réservaient les Chambres ne consistait qu'à accorder ou refuser leur approbation aux taxes spéciales autres que celles dont la sanction devait appartenir au préfet : les Chambres ne s'attribuaient le droit ni de voter d'office aucune taxe ni de substituer aux taxes votées par les conseils municipaux d'autres taxes. Les travaux préparatoires sont en ce sens ; le but qu'on a poursuivi en restreignant ainsi les attributions du pouvoir législatif est, d'ailleurs, très clair. Ce sont les communes qui sont le plus aptes à apercevoir les avantages ou les inconvénients que telle taxe peut présenter pour l'industrie locale, à rechercher les impôts qui sont le mieux appropriés à la répartition des fortunes ou à l'origine des ressources des habitants de la commune. Ce qui démontre encore le sens du texte, c'est qu'évidemment le préfet n'a pas le droit de modifier les propositions des conseils municipaux ; les pouvoirs des Chambres, étant délimités dans les mêmes termes que ceux du préfet, ne peuvent être différents. Cela est enfin d'accord avec la loi municipale de 1884, qui laissait, en matière d'octrois, aux communes le soin exclusif de voter, sous réserve de l'approbation du pouvoir exécutif, après avis du conseil général ou de la commission départementale, dans l'intervalle des sessions, l'établissement de taxes d'octroi (art. 137).

On n'avait pas prévu, et cependant il était facile de prévoir que cette procédure aurait des inconvénients pour toutes les communes soumises à la loi de 1897, et notamment pour celles d'entre elles où les taxes de remplacement devaient atteindre le chiffre le plus considérable ; un certain nombre de ces communes sont dirigées par des corps municipaux que leur origine électorale dispose mal à observer la sage injonction de

l'article 5 : « les taxes directes s'appliqueront à toutes les propriétés ou à tous les objets de même nature ; elles seront proportionnelles. » Comme la réduction des droits d'octroi est obligatoire, et obligatoire aussi, par conséquent, l'institution de taxes de remplacement, il faut que l'Etat substitue sa volonté à celle des conseils municipaux qui n'auront pas satisfait au vœu de l'article 5 ; et c'est pourquoi le projet de loi qui édictait à Paris les taxes de remplacement, ne parlait pas d'autorisation, et s'exprimait en ces termes impératifs : « Il est établi au profit de la ville de Paris... »

Incontestablement, cela était légal ; si les Chambres avaient voté cette rédaction, elles n'auraient fait qu'augmenter par une loi les pouvoirs qu'elles s'étaient attribués par une autre loi ; elles auraient usé du droit qui leur appartient de modifier une loi par une autre ; la loi de 1884, pas plus que celle de 1897, n'a un caractère constitutionnel.

Mais on aurait ouvert ainsi une voie dangereuse. Jusqu'à présent il n'existe qu'un seul cas où l'autorité supérieure puisse imposer une taxe aux communes, c'est un cas où l'intervention au gouvernement se justifie par une nécessité impérieuse et n'a, d'ailleurs, qu'un caractère temporaire. L'article 149 de la loi municipale permet, on le sait, au gouvernement qui a inscrit d'office au budget communal des dépenses obligatoires, de créer, si le conseil municipal refuse de voter les ressources indispensables, une contribution extraordinaire ; cette contribution doit être établie par les Chambres si elle dépasse le maximum annuellement fixé par les lois des finances. Aujourd'hui il s'agit d'une intervention définitive et non plus provisoire ; ce qui surtout la rend difficilement acceptable, c'est qu'elle n'est plus imposée à une commune récalcitrante, mais à une commune dont les propositions peuvent fort bien avoir le seul tort de ne pas plaire au gouvernement.

Il y avait donc certainement dans le projet du gouvernement, relatif à la ville de Paris, une dérogation aux principes ; dérogation qui aurait pu être le signal de plusieurs autres et qui, à une époque où la décentralisation est devenue une obsession, pouvait être mal interprétée.

Les arguments que le gouvernement mettait en avant pour essayer de prouver que la procédure suivie par lui était régulière ne pouvaient convaincre personne : le ministre des finances disait que, si on ne lui donnait pas le droit de soumettre aux Chambres des propositions contraires à celles des conseils municipaux, on réduisait le rôle du gouvernement à celui d'un agent de transmission ; cela n'est pas exact, puisque, d'une part, le gouvernement peut s'abstenir de présenter aux Chambres des propositions auxquelles il ne croit pas pouvoir s'associer, et laisser ce soin à l'initiative des députés, et puisque, d'autre part, ces propositions, qu'elles soient apportées aux Chambres par le ministre des finances lui-même ou par un membre du parlement, peuvent être légitimement combattues par le gouvernement.

Si les Chambres ont le droit de déroger aux principes exprimés par la loi municipale et par la loi de 1897, le gouvernement lui-même ne le peut pas ; il agit illégalement, — c'est ainsi cependant qu'il a agi en ce qui

concerne la ville de Paris, — en rejetant de lui-même les propositions d'une commune et en la forçant de lui présenter des propositions nouvelles.

En somme, d'après les principes formulés par la loi municipale et par la loi de 1897, principes auxquels les Chambres seules peuvent déroger, le gouvernement n'a pas le droit de refuser de présenter aux Chambres les propositions des communes relativement aux taxes de remplacement, et ne peut pas non plus empêcher les communes de lui faire, avant que les Chambres aient statué, des propositions destinées à remplacer celles qui lui ont été faites ; quant aux Chambres, la loi de 1897 ne leur accorde que le droit d'accepter ou de rejeter les propositions des communes et non pas celui de les modifier (1). Ce système peut avoir de graves inconvénients; il n'a pas cependant celui, que lui a reproché le ministre des finances, d'obliger les communes à subir la réduction des droits sur les boissons hygiéniques conformément à la loi de 1897, tout en leur laissant la faculté de creuser, en ne proposant ou en ne faisant agréer aucune taxe en remplacement, un déficit permanent dans leur budget. La loi municipale de 1884, dans une disposition que nous indiquons plus haut, donne au gouvernement un moyen d'écarter ce résultat : pour couvrir les dépenses obligatoires que les ressources des communes ne suffisent plus à payer, il établira une contribution extraordinaire.

La Chambre des députés a sans doute été frappée de ces raisons, car elle a décidé de ne mettre en délibération que les taxes de remplacement proposées par les conseils municipaux ; et c'est ce qui a obligé le parlement d'étendre à la ville de Paris l'ajournement, auparavant voté pour les communes qui en feraient la demande, de la mise en vigueur de la loi de 1897.

La résolution par laquelle la Chambre des députés a ainsi délimité ses pouvoirs n'a pas été votée par le Sénat; elle n'a donc pas la force d'une loi ; elle ne s'impose au gouvernement qu'en raison de ce qu'elle constitue une très saine application des principes (2). Elle doit être complétée par une observation que nous faisions tout à l'heure ; c'est qu'il n'est aucunement nécessaire, pour que les propositions d'un conseil municipal puissent être soumises aux Chambres, qu'une entente soit préalablement intervenue entre ce conseil municipal et le gouvernement.

3. De quelques taxes de remplacement. — On sait que la loi du 25 décembre 1897 prévoit deux sortes de taxes de remplacement : celles qui peuvent être établies avec l'autorisation préfectorale, et celles qui ne peu-

(1) Il n'est pas, sans doute, nécessaire de réfuter une doctrine, incidemment formulée dans l'un des rapports de la commission du budget, et d'après laquelle les Chambres n'auraient pas le droit de repousser les propositions d'un conseil municipal. La commission du budget a rétabli la taxe au volume sur les liqueurs alcooliques, repoussée par la commission de l'octroi, en disant : « Elle a été proposée par le conseil municipal. Nous n'avons pas à nous substituer à lui. »

(2) Le ministre des finances a fait, après le vote de la résolution de la Chambre, et sans que personne ait protesté, le contraire. Chambre 23 décembre 1898, *Journ. off.* du 24, p. 2506.

vent l'être qu'avec l'autorisation législative. Il est permis de négliger celles de ces taxes dont le produit ne peut qu'être insignifiant : impôts sur les chevaux et voitures, les billards, les cercles, les chiens.

Nous dirons quelques mots des taxes auxquelles le gouvernement et les conseils municipaux ont songé.

A) *Des surtaxes au droit de mutation par décès.* — Le droit de mutation par décès est peut-être celui qui, comme taxe de remplacement, peut paraître le plus séduisant, à supposer (et c'est ce que nous examinerons plus loin) qu'il soit d'accord avec la loi de 1897. La ville de Lyon l'avait déjà proposé, pour son compte, avant la loi de 1897. Il est facile à percevoir, puisqu'aux deux décimes et demi perçus au profit de l'Etat lors des déclarations de succession, il suffira de prescrire au receveur de l'enregistrement l'addition d'un ou plusieurs décimes nouveaux pour les communes ; l'on est donc en présence d'une taxe nouvelle, qui n'entraînerait d'autres frais de perception que les faibles remises abandonnées aux receveurs de l'enregistrement. Il n'est pas peut-être plus difficile de déterminer les objets qui peuvent en être frappés. Le gouvernement et les commissions des Chambres sont partis de l'idée que, pour obéir au vœu de l'article 5 de la loi de 1897, la taxe doit porter sur tous les immeubles situés dans la commune qui aura obtenu cette taxe, ou sur tous les meubles corporels qui s'y trouvent, ou sur toutes les créances et valeurs mobilières qui y ont leur situation fictive, ou sur ces divers éléments réunis. Mais dans quelle commune une créance ou une valeur mobilière a-t-elle sa situation ? Le ministre des finances pense que c'est dans la commune où le défunt était domicilié (1). Il se fonde sur la loi fiscale, d'après laquelle les valeurs mobilières doivent être déclarées au domicile du défunt ; l'argument, qui n'a pas soulevé d'objections à la Chambre, est des plus discutables : le lieu de la déclaration n'est pas le lieu de la situation, et cela est tellement vrai que les valeurs françaises dépendant de la succession d'une personne domiciliée à l'étranger doivent être déclarées en France ; le lieu de la déclaration a été établi au domicile du défunt dans un but de commodité, pour éviter la multiplicité des déclarations ; en droit, une valeur mobilière est réputée située au lieu du domicile du débiteur ; personne n'ignore que ce principe est accepté notamment par la jurisprudence et par la majorité de la doctrine pour la solution de diverses questions de droit international.

Nous ne prétendons pas que ce soit la meilleure solution ni au point de vue pratique, ni au point de vue de la justice. Au point de vue pratique, il est difficile que tous les receveurs de l'enregistrement de France aient à consulter journellement un répertoire des communes où existeront les décimes communaux du droit de succession, pour frapper de ces décimes les créances sur des personnes domiciliées dans ces communes. Au point de vue de la justice, on ne comprendrait pas que la succession d'individus domiciliés dans les communes qui auront établi cette taxe de remplacement pût être exempte des décimes et que la succession d'individus domiciliés dans des communes où n'aura pas été établie cette taxe pût en être

(1) Chambre, 22 déc. 1898, *Journ. Off.*, du 23, p. 2582.

grevée. Mais ce n'est pas à dire que l'assertion du ministre des finances soit, en droit, exacte. Peut-être aussi le système du gouvernement n'est-il pas équitable ; car il fait contribuer les héritiers aux charges de la commune où la succession s'est ouverte, alors qu'ils ne bénéficient pas de la suppression de l'octroi, suppression dont les décimes du droit de succession sont la compensation, dans leur propre commune.

La commission du budget a, en ce qui concerne la ville de Paris, écarté ces difficultés en refusant d'accepter les décimes successoraux sur les valeurs mobilières. Mais elle en a donné un motif inadmissible ; elle a soutenu qu'aucune taxe de remplacement ne peut être établie sur les valeurs mobilières, parce que ces valeurs, étant essentiellement déplaçables et insaisissables, ne peuvent être considérées comme étant situées dans une commune quelconque. Les meubles corporels, eux aussi, sont essentiellement *déplaçables* (1); cela ne les empêche pas d'avoir une situation ; bien mieux : les valeurs mobilières se déplacent juridiquement avec moins de facilité que les meubles corporels, puisque la situation légale de ces derniers se confond avec leur situation effective et qu'au contraire le déplacement matériel des valeurs mobilières ne modifie pas leur situation légale.

L'ignorance de la commission du budget à l'égard des principes adoptés par l'article 5 de la loi de 1897 se manifestait encore par cette singulière proposition : « La commission s'est demandé si cette taxe (la taxe additionnelle de succession) pouvait être appliquée par assimilation aux biens de mainmorte. Elle est d'avis que si le texte de la loi ne comportait pas cette extension, il y aurait lieu de la prévoir par un texte spécial. » Cela est incompréhensible : la taxe successorale imposée aux congrégations religieuses ou autres associations (droit d'accroissement) et à laquelle la commission propose d'ajouter des décimes, n'existe plus, elle a été supprimée par la loi du budget de 1895 et remplacée par un impôt direct sur le capital, qui n'a plus rien d'analogue au droit de succession. Du reste, quand cette taxe existait, elle était considérée comme un impôt *sur le droit mobilier de chaque congréganiste décédé dans la congrégation* ; la preuve en est que le droit devait être payé au domicile du congréganiste, conformément à la règle admise par la loi pour les valeurs incorporelles, et pour elles seulement ; c'est ce que décidait la jurisprudence et ce qu'admettait aussi une proposition de loi, laquelle a été retirée uniquement en raison de son inutilité. Or la commission vient précisément de constater qu'il est contraire à la loi de 1897 d'établir une taxe de remplacement sur les valeurs incorporelles soumises au droit de mutation par décès ! (2)

Tout cela démontre qu'on a été un peu à l'aveugle dans les propositions des taxes de remplacement (3). Peut-être, si on avait procédé à un examen

(1) Quant au mot *insaisissable*, nous ne le comprenons pas.

(2) On a été jusqu'à soutenir que, de *plein droit*, le décime s'appliquerait non seulement au droit d'accroissement, mais à l'impôt direct de mainmorte !

(3) En veut-on encore une preuve ? Le gouvernement et le conseil municipal de Paris comptaient obtenir par un décime sur les droits de succession, à Paris, 3.640.000 fr., en prenant pour base les droits de mutation par décès payés au profit de l'Etat dans les années précédentes. La commission du budget supprime, comme nous venons de le dire, le décime pour les valeurs mobilières ; pour combler le déficit, elle porte à un décime et demi la taxe

plus complet, aurait-on été conduit à repousser d'une manière absolue, comme étant contraire au vœu de la loi de 1897, le décime sur les droits de succession.

Les taxes de remplacement que l'article 5 de cette loi permet aux communes de soumettre à l'approbation législative sont « des taxes directes ou indirectes. » Quoiqu'au point de vue économique tous les impôts rentrent dans l'une ou l'autre de ces deux classes, les droits d'enregistrement sont exclus de la classification au point de vue budgétaire ; ils figurent à part dans les lois de finances. Il est certain que l'article 5 de la loi de 1897 n'a pas songé à ces droits : parmi les taxes directes on a nommé uniquement les impôts sur le capital ou le revenu ; quant aux taxes indirectes, elles ne figuraient pas dans le projet voté par le Sénat (1) ; la commission de la Chambre les a ajoutées, et sur une question posée par un député, le rapporteur les a définies ainsi : « Les communes pourront proposer des taxes indirectes, comme des taxes d'abattoir, de stationnement des droits sur les marchés, etc., » (2). Il ne s'agit là, on le voit, que de taxes considérées comme impôts indirects par la classification budgétaire. La même conclusion ressort de la comparaison de l'article 5 avec l'article 4, qui vise les taxes susceptibles d'être établies avec la seule approbation préfectorale, l'article 4, qui procède par une énumération limitative, ne comprend, lui aussi, que des taxes directes ou indirectes au sens étroit de ces mots.

Et on conçoit admirablement que ces droits d'enregistrement aient été exclus par la loi. D'abord ils sont déjà excessifs et il serait fâcheux qu'ils pussent être augmentés ; cela est vrai surtout des droits de succession, qui peuvent s'élever jusqu'à 11,25 p. 100, *sans déduction du passif*. Ensuite ces droits de succession sont sur le point d'être élevés, au profit de l'Etat, dans des proportions énormes, par un projet que la Chambre a voté depuis longtemps et qui est soumis au Sénat ; cette élévation, si les communes ont droit à des décimes sur l'impôt, aurait divers inconvénients : celui de procurer aux communes une augmentation subite de ressources sur laquelle elles n'ont pu compter et qui dépasserait le but visé par les taxes de remplacement ; celui, aussi, de faire du droit de succession un moyen de confiscation. Il est inadmissible qu'un ou plusieurs décimes viennent s'ajouter à un droit qui, en certaines hypothèses, dépassera 20 p. 100. En troisième lieu, les droits d'enregistrement sont, nous ne disons pas les plus impopulaires, car il n'y a rien de plus difficile que d'apprécier l'impopularité respective des impôts, mais certainement les plus injustes de nos taxes fiscales ; ils n'ont pas la périodicité qui doit appartenir aux impôts, ne tiennent compte ni du revenu ni de la fortune, frappent le capital en

de remplacement pour les autres valeurs. Est-ce parce que le droit de succession sur les valeurs mobilières, à Paris, donne à l'Etat une recette inférieure de moitié aux immeubles et aux meubles corporels réunis ? pas le moins du monde. La commission avoue n'avoir pas de données à cet égard ; elle a opéré au hasard ; elle a pensé que *peut-être*, en augmentant le décime de moitié, elle comblerait, *à peu près*, le déficit qu'elle avait causé.

(1) On sait que la loi n'est que le projet du Sénat modifié. V. notre chronique de janv. fév. 1898, p. 122.

(2) Chambre, séance du 3 déc. 1897, *Journ. Off.* du 4, p. 2714.

formation tout autant que le capital formé, et mettent, par leur nature même et par leur taux, un obstacle au développement de la richesse. Enfin et surtout les droits d'enregistrement, particulièrement les droits de mutation par décès, ne sont pas aptes à être de véritables taxes *de remplacement ;* ce sont, très justement, les habitants des villes rédimées de l'octroi que les taxes de remplacement doivent et veulent frapper ; or, nous l'avons dit, ce sont leurs héritiers que les droits de succession viennent atteindre. Le gouvernement aurait donc dû repousser toutes les propositions des conseils municipaux tendant à établir un décime sur l'impôt de succession, et les Chambres auraient dû se refuser à les discuter.

Mais, puisqu'on en a jugé autrement, comment se fait-il que d'un commun accord, on ait cru indispensable de faire porter l'impôt de succession sur tous les objets situés dans la commune qui seront soumis aux décimes et sur ces objets seuls ? Comment se fait-il que cette nécessité ait été invoquée par la commission de la Chambre pour refuser l'application des décimes aux valeurs mobilières ? C'est seulement pour les taxes *directes* que l'article 5 exige cette double condition. Personne n'a fait remarquer au gouvernement, aux Chambres et aux commissions de ces Chambres, que le caractère direct ou indirect des droits d'enregistrement est très discuté et que l'opinion la plus répandue les range dans la catégorie des impôts indirects.

On conviendra qu'il y a, à ces divers points de vue, de graves critiques à diriger contre les tendances des pouvoirs publics. Nous avons dit que les décimes sur le droit de succession sont séduisants, beaucoup de municipalités ont demandé à y recourir ; il est donc important de déterminer si elles le peuvent et à quelles conditions elles le peuvent.

Peut-être la Chambre des députés a-t-elle été frappée de quelques-unes de ces objections ; car elle a repoussé, conformément aux propositions de sa commission des octrois, les décimes sur les droits de succession que demandait la ville de Paris, et c'est ce rejet qui a entraîné l'ajournement du projet relatif à la ville de Paris.

B) *Taxe foncière sur la propriéte bâtie.* — C'est encore là une des ressources auxquelles les communes recourront le plus volontiers, d'abord parce qu'elle frappe, — au moins en apparence, car il faut compter que les locataires en payeront incidemment la plus forte partie, — les classes aisées, ensuite parce que, calculée d'après les mêmes bases que l'impôt foncier, cette taxe sera perçue facilement et à peu de frais. Du reste, il est juste que les immeubles, qui profitent des dépenses faites pour les services municipaux de la voirie, de la police, des eaux, etc., payent leur part de ces dépenses (2). On peut cependant reprocher à cette surtaxe d'alourdir outre mesure les charges de la propriété foncière ; si la propriété foncière est moins imposée que la propriété mobilière (3), il est à remarquer que, pres-

(1) Notons que le nombre des décimes qui peuvent être établis est illimité ; si, pour la ville de Paris, on s'est arrêté à un seul décime, le conseil municipal en demandait primitivement quatre. Le gouvernement n'acceptait qu'un décime, parce qu'il craignait qu'une surtaxe plus forte n'excitât à la fraude ; que sera-ce lorsque les droits de succession, et le décime avec lui, se trouveront élevés dans tous les cas et souvent doublés ?

(2) V. sur ce point ce que nous disons plus loin à propos de la proposition Fleur-Ravarin, n° 4.

(3) V. notre chronique de mai-juin 1898, p. 490 et s.

que partout, les centimes additionnels communaux sont beaucoup plus élevés déjà pour l'impôt foncier que pour les autres impôts ; ainsi à Paris il existe 68 centimes communaux sur la propriété bâtie, 47 sur les contributions mobilière et des portes et fenêtres, 25 sur les patentes. Le Conseil municipal de Paris réclamait une taxe de 4 p. 100 sur la propriété bâtie; à la vérité comme cette taxe, ainsi que la contribution foncière, n'aurait porté que sur le revenu réel, calculé à raison des trois quarts de la valeur locative pour les maisons et des deux tiers pour les usines, la taxe n'aurait frappé le revenu brut que pour 3 p. 100 et 2,66 p. 100 ; cela représentait cependant 125 centimes nouveaux ; le conseil municipal lui-même a fini par se contenter de la moitié ; c'est la conclusion à laquelle s'est arrêtée la commission du budget (1).

La tendance, telle qu'elle s'est manifestée pour la ville de Paris, a été de ne pas étendre à cette taxe nouvelle les immunités accordées, en ce qui concerne l'impôt foncier, aux maisons nouvellement construites, aux habitations à bon marché, aux logements vacants et aux usines un état de chômage. Cela est d'accord en apparence avec le principe, posé par l'article 5 de la loi de 1897, de l'égalité fiscale entre toutes les propriétés de même nature, en réalité cependant il ne semble pas que des immunités de cette espèce méconnaissent la règle que toutes les propriétés de même nature doivent être taxées proportionnellement, car ce que cette règle veut empêcher c'est uniquement qu'une minorité ne se trouve opprimée par des impôts dont la majorité serait exempte ; on a craint les tendances socialistes de certains conseils municipaux. Ce n'est pas d'ailleurs le texte ou l'esprit de la loi de 1897 qui ont été invoqués pour justifier cette différence entre l'impôt foncier municipal et l'impôt foncier d'Etat : on s'est contenté de dire que ces deux impôts n'ont rien de commun ; l'explication est fort insuffisante, surtout si l'on songe aux raisons qui ont fait admettre les immunités ; on a voulu favoriser les constructions nouvelles et les constructions de maisons ouvrières : cette faveur ne doit-elle pas aller jusqu'à les exempter temporairement de l'impôt foncier municipal ? Quant aux logements vacants et aux usines qui sont en état de chômage, ils sont exempts de la contribution foncière parce que la contribution foncière frappe le revenu foncier, et qu'il ne peut y avoir d'impôt sur un revenu là où il n'existe pas de revenu. Il serait donc inadmissible que cette immunité ne fût pas étendue à la taxe foncière municipale.

C) *Taxe locative.* — Pour bien faire, il faudrait choisir entre cette taxe et la taxe foncière sur les propriétés bâties ; la première retombe en partie sur le propriétaire, comme la seconde retombe en partie sur le locataire (2); le projet de loi relatif à la ville de Paris les admettait toutes deux (3). La

(1) Le produit escompté, pour Paris, était de 12 800.000 fr.

(2) D'autant plus que le projet de loi relatif à la ville de Paris fait payer la taxe locative par le propriétaire, sauf son recours contre le locataire. La commission du budget n'a pas manqué de reconnaître qu'en réalité la taxe locative constituait des centimes additionnels à la contribution foncière.

(3) La taxe locative serait de 2 p. 100 du revenu net des immeubles soit 1. 50 p. 100 du loyer réel. On compte sur 15.951.000 francs, ce qui ferait de cet impôt la plus productive des taxes de remplacement.

taxe locative est, au surplus, la plus équitable de toutes les taxes de remplacement ; ce sont les habitants d'une ville qui profitent des services publics, ce sont eux aussi qui bénéficient de la suppression de l'octroi.

Il serait bon cependant d'en affranchir les petits loyers ; c'est ce que ne fait pas le projet relatif à la ville de Paris, quoique cette taxe ait été proposée par le conseil municipal ; il y a là une solution qui ne concorde guère avec le dégrèvement qui, en ce qui concerne la contribution mobilière, a été accordé, comme nous allons le rappeler, aux petits loyers à Paris.

Le conseil municipal de Paris voulait demander bien davantage aux locataires ; il liait de la manière suivante à la réforme des octrois celle de la contribution personnelle et mobilière : on sait qu'à Paris et dans d'autres grandes villes la contribution mobilière est réduite dans son taux ou supprimée pour les petits loyers, en même temps que la contribution personnelle est supprimée pour tous les habitants, moyennant un versement de sommes fait à l'Etat sur les produits de l'octroi, versement qui, à Paris, s'élève à 4.600.000 francs. Devant la diminution que l'application de la loi de 1897 devait apporter au produit de son octroi, la ville de Paris cherchait à supprimer ce versement et à indemniser l'Etat par un remaniement de la contribution mobilière, c'est-à-dire par une augmentation de la somme demandée aux loyers importants ; dans ce but on décidait que la taxe de l'impôt mobilier ne se répartirait entre les loyers que déduction faite, pour chacun d'eux, de 350 francs. Ce qui est singulier, c'est que le Gouvernement avait d'abord accepté ce projet. Son second mouvement a été différent ; il a sans doute considéré qu'une disposition de ce genre n'a pas sa place dans une loi destinée uniquement à créer des taxes de remplacement.

D) *Surtaxe de balayage.* — La ville de Paris a demandé et le projet du Gouvernement l'autorise à établir une taxe supplémentaire de balayage dont on escompte le produit à un million. C'est encore une proposition dont la légalité est discutable. En fait de taxes directes, l'article 5 de la loi de 1897 n'autorise que celles qui portent sur les *propriétés* ou sur les *objets*; il est fort douteux que la taxe de balayage puisse être considérée comme telle. Du reste, la taxe de balayage, spéciale à la ville de Paris, a été établie sous des conditions telles qu'une surtaxe ne paraît pas légitime : la loi du 26 mars 1873 a transformé à Paris en taxe obligatoire de balayage la charge qui incombe aux propriétaires de balayer les trottoirs et chaussées; cette loi dispose que le produit de la taxe ne pourra excéder la dépense incombant de ce chef au budget municipal ; et, en fait, la taxe rapporte 3.100.000 francs et les dépenses n'atteignent pas 340.000 francs. Il est contraire à cette loi d'établir une surtaxe. On a prétendu qu'elle correspond aux dépenses d'arrosage de la voie publique, d'entretien du matériel, de fourniture de sable et de sel pour la liquéfaction des neiges, aux frais de déblaiement des neiges,etc. C'est donner à la surtaxe une base singulièrement attaquable : il n'appartient pas aux propriétaires de payer les frais de l'entretien de la voie publique ; ces frais doivent être à la charge de tous les contribuables, puisque tous ils profitent de ces voies ; la loi de 1873 l'avait compris et si elle avait dérogé à ce principe pour le

balayage de la partie de la voie la plus voisine des propriétés, elle n'avait fait à ce point de vue que maintenir la législation antérieure. Les règlements municipaux, auxquels une autre disposition de la loi de 1873 fait allusion, n'obligent les propriétaires, en dehors du balayage, qu'à rejeter la neige et la glace des trottoirs, et d'ailleurs l'établissement de la surtaxe de balayage ne les dispensera pas de cette charge. Il y a, en somme, dans cette disposition du projet, une aggravation, difficile à justifier, des charges des propriétaires.

E) *Augmentation du droit sur les alcools.* — En tant que les conseils municipaux ont pu créer de nouvelles taxes avec l'approbation préfectorale, l'application de la réforme ne soulevait que des difficultés modérées. Elle a pu s'effectuer dans de nombreuses villes. A Paris notamment un arrêté préfectoral du 21 octobre 1898, a dégrévé partiellement les boissons hygiéniques et a élevé les droits sur l'alcool. Jusqu'alors les vins payaient, à titre de droit d'octroi, 10 fr. 62 par hectolitre (1), ils ne payent plus que 7 fr. 40 (2). Les alcools, qui payaient 79 fr. 80 (3), payent 165 fr. (4) ; ils ont été augmentés dans la mesure totale où ils pouvaient l'être avec l'approbation préfectorale (5).

La loi du 27 décembre 1898 s'est approprié les dispositions de cet arrêté.

Il y a plus d'une observation à faire sur ce point : d'abord l'alcool imposé par l'Etat, sur le pied de 186 fr. 25 par hectolitre, payera désormais 351 fr. 25 par hectolitre ; ce n'est pas trop au point de vue de l'hygiène, qui n'aura qu'à se louer d'une diminution de la consommation, mais de cette diminution, qui se produira nécessairement, les finances de la ville souffriront, et celles de l'Etat par contrecoup. Après tout est-il certain que les hygiénistes mêmes aient le droit de s'applaudir de la réforme ? N'oublions pas qu'en France, grâce surtout au privilège des bouilleurs de cru, la fraude est facile ; il est fort probable que l'aggravation des droits ne réduira que les matières soumises à l'impôt, sans diminuer les matières consommées.

Ensuite, comme nous le disons plus haut, il est très fâcheux que, pour compenser la réduction de certains droits d'octroi, on soit obligé d'élever d'autres droits d'octroi, si légitime que cette aggravation puisse être en elle-même ; car on empêche ainsi que la loi de 1897 ne constitue réellement, comme le voulait le législateur, un premier pas vers la disparition complète de l'octroi.

Enfin, en s'adressant à l'alcool pour lui faire payer la réduction des droits sur les vins, on empêche cette réduction d'être effective : l'alcool et le vin sont vendus par les mêmes débitants ; il serait naïf de penser que ceux-ci se feront rembourser exclusivement par les consommateurs de leurs alcools les droits supplémentaires qui leur sont demandés ; ils

(1) 3 fr. 60 de taxe principale, et 7 fr. 2 de surtaxe.
(2) 38 cent. de taxe principale, et 7 fr. 2 de surtaxe.
(3) 24 fr. de taxe principale, et 55 fr. 80 de surtaxe.
(4) Par une addition de 85 fr. 20 à la taxe principale.
(5) V. notre chronique, n° de janv. fév. 1898, p. 123.

répartiront ces droits entre tous leurs produits dans la proportion où ils croiront pouvoir le faire sans diminuer leurs ventes ; et comme il leur sera plus commode de maintenir le prix de leurs vins que d'augmenter le prix de leurs alcools, il y a peu de chance que les consommateurs profitent de la réduction qu'on a voulu leur assurer. Il paraît bien en effet que, jusqu'à présent, le prix du vin au détail n'a pas diminué à Paris. L'observation, il est vrai, ne s'applique pas aux vins que le consommateur fait directement venir des lieux de production ; mais c'est à la classe pauvre que la loi a voulu venir en aide, et la classe pauvre n'achète son vin qu'au détail.

F) *Droits sur les absinthes*. — Le conseil municipal de Paris proposait et le gouvernement approuvait une surtaxe de 165 fr., calculée au volume, sur les absinthes et spiritueux similaires. C'était renouveler une expérience trop concluante, qui avait été faite dans les finances de l'Etat de 1872 à 1880 ; un impôt de ce genre ne peut être productif : car la fraude est facile, les absinthes et similaires pouvant être aisément fabriqués par de simples mélanges (1). La loi du 26 mars 1872 appliquait aux absinthes le tarif de 218 fr. 75, spécial aux liqueurs (2) ; malgré toutes les précautions prises contre la fraude, et quoique la fabrication de l'essence d'absinthe fût interdite aux distillateurs, et réservée aux pharmaciens, l'introduction d'essences artificielles, venant surtout d'Allemagne, fit tant que l'impôt ne fut perçu que sur le chiffre insignifiant de 15.000 hectolitres; et c'est pour cela que la loi du 19 juillet 1880, assimilant les spiritueux aux alcools, décida que les droits seraient calculés d'après le degré d'alcool. Cette expérience n'a guère servi, puisque la commission du budget a repris la taxe au volume repoussée par la commission des octrois, et a cru devoir compter sur une quantité imposable de 100.000 hectolitres.

G) *Des licences des débitants*. — C'est au gouvernement que revient l'initiative de cette étrange taxe que le conseil municipal de Paris n'avait pas proposée et dont il n'a pas voulu. Le gouvernement faisait un singulier raisonnement : les droits d'octroi sur les vins étant diminués les débitants seront peu disposés à faire profiter de la réduction leur clientèle ; c'est à eux qu'appartiendra, en grande partie, le bénéfice du degrèvement. En tout cas la réduction des prix élèvera la consommation ; il faut donc que les débitants participent aux taxes de remplacement par une augmentation, au profit de la commune, de la licence que leur impose l'Etat. Seuls, pour des raisons d'humanité, les débitants vendant des boissons à emporter en seraient dispensés dans l'intérêt de la consommation familiale.

Ce raisonnement n'était pas exempt de contradiction ; de plus le gouvernement rétablissait en partie, sous une autre forme, les droits supprimés et donnait aux débitants un prétexte pour refuser à leur clientèle le bénéfice du degrèvement ; la commission des douanes dut proposer la suppression de cet impôt (3).

(1) V. sur les motifs auxquels a obéi la commission du budget *suprà*.
(2) La taxe au volume date de la loi du 1er septembre 1871.
(3) D'ailleurs il se heurtait au principe que les propositions des conseils municipaux doivent être seules discutées.

4. Les propositions de suppression complète et obligatoire des octrois. — Il peut paraître singulier qu'en présence de la difficulté qu'éprouvent les Chambres à réaliser une réduction de certains droits d'octroi, quelques-uns puissent songer à la suppression complète des octrois. Cela est cependant au fond, très facile à comprendre : nous avons montré qu'une réduction partielle oblige fatalement les communes à recourir à des taxes de remplacement déterminées de telle manière, que la suppression totale des droits d'octroi, à laquelle tout le monde veut aboutir, s'en trouve indéfiniment ajournée. D'un autre côté, c'est toujours un mauvais système, en matière financière, que d'amorcer les réformes. Il est tout aussi difficile de s'entendre sur la nature des taxes de remplacement, sur la question de savoir quels impôts nouveaux doivent se substituer aux impôts anciens, si ces taxes nouvelles doivent être de cent millions, que si elles doivent s'élever à trois cents milions ; et enfin une réforme partielle soulève des difficultés auxquelles échappe une réforme totale, celle du choix des taxes qu'il s'agit de faire disparaître et celle des limites dans lesquelles elles doivent disparaître.

La proposition très étudiée que M. Fleury-Ravarin vient de soumettre à la Chambre des députés supprime, à partir du 31 décembre 1901, tous les droits d'octroi ; elle supprime en même temps les droits d'entrée, et cela est logique, puisque par leur mode de perception et le caractère de nécessité des objets qu'ils frappent, les droits d'entrée, quoique perçus au profit de l'Etat, ont tous les caractères et tous les inconvénients des droits d'octroi. Malheureusement, la proposition n'indique pas de quelle manière les droits d'entrée pourront être remplacés ; elle se contente de dire qu'ils seront incorporés dans le droit général de circulation que déterminera une loi spéciale ; elle compte, pour se compléter, sur la réforme des boissons, qui est toujours en instance et qui s'obstine à ne pas aboutir (1).

Pour remplacer les droits d'octroi, l'Etat abandonnerait aux communes ses droits (principal et centimes additionnels) dans l'impôt foncier sur les propriétés bâties et dans l'impôt des portes et fenêtres ; l'Etat abandonnerait en outre aux communes de plus de 20.000 habitants sa part dans l'impôt des patentes. L'Etat continuerait à faire la perception des impôts abandonnés, et cela sans rémunération de la part des communes.

Cette absence de rémunération ne peut être maintenue ; elle est contraire à la justice, aux principes du droit public et aux lois en vigueur. Quant à la perception par les agents de l'Etat, elle est économique et équitable ; l'Etat a toute une organisation administrative, qui pourvoit par des procédés identiques et généralement simultanés à l'établissement et à la perception de toutes les taxes directes.

Mais le principe de l'abandon des taxes soulève des objections qui se présentent d'elles-mêmes à l'esprit. Il ne peut être admis en ce qui concerne l'impôt des portes et fenêtres, car il entraverait la suppression, récla-

(1) Dans une autre disposition, qui est en contradiction avec celle que nous venons d'indiquer, la proposition établit de nouveaux impôts d'État « en compensation des droits d'octroi et *d'entrée* actuellement perçus aux barrières des villes ».

mée par tout le monde, de cet impôt. Pour justifier l'abandon de l'impôt sur les propriétés bâties, et dans certaines communes, de l'impôt des patentes, on invoque l'exemple de certains pays étrangers, et on ajoute qu'il supprime un problème grave, celui de la péréquation de l'impôt.

L'exemple des pays étrangers peut d'autant moins servir d'argument qu'il n'est pas général : si, par exemple, aux Etats-Unis les taxes perçues par la Confédération sont des impôts indirects, chaque Etat a institué pour son compte des impôts directs. Les seuls exemples qu'on cite sont ceux de l'Angleterre et de l'Allemagne; mais l'Angleterre et les divers pays de l'Allemagne ont institué des impôts sur le revenu souvent très élevés, qui sont la réunion de tous nos impôts directs, et qui sont perçus au profit de l'Etat. La seule différence qui existe, au point de vue des impositions directes communales, entre ces pays et la France, c'est que les communes y sont dotées d'impôts spéciaux sur les diverses branches du revenu, alors que, chez nous, ces impôts spéciaux sont remplacés par des centimes additionnels aux grands impôts directs. La forme seule est engagée dans cette différence, dont le motif n'est pas difficile à déterminer : c'est pour la facilité de la perception des impôts directs communaux qu'en France on les a créés sous forme de centimes additionnels ; ajoutés à un impôt général sur le revenu ou sur les revenus, tel qu'il existe à l'étranger, ce système aurait pu ne produire que des résultats aléatoires. Il faut, en somme, se garder d'invoquer l'exemple des pays étrangers.

La péréquation de l'impôt cessera évidemment d'être un problème quand l'Etat aura transformé les impôts directs en impôts communaux. Mais l'équité n'y trouvera pas son compte. S'il est injuste que les impôts pèsent arbitrairement sur les contribuables, cela n'est pas moins vrai des impôts communaux que des impôts d'Etat. Du reste la péréquation a été à peu près organisée pour l'impôt foncier sur les propriétés bâties et l'impôt des patentes ; c'est la détruire que de transformer ces impôts en impôts communaux, car on ne pourra empêcher les communes de modifier, suivant leurs besoins, la quotité de ces taxes. Les inconvénients seront surtout considérables pour l'impôt des patentes, dont les inégalités entraîneront, au point de vue de la concurrence entre producteurs ou entre négociants, d'autres inégalités. Nous savons que, déjà sous le régime actuel, le nombre variable des centimes départementaux et surtout des centimes communaux produit le même inconvénient ; mais il deviendra bien plus considérable si les impôts directs venaient à former la majeure partie des ressources des communes. Nous ne nous expliquons pas très bien non plus pourquoi l'on propose une distinction, au point de vue de l'impôt des patentes, entre les communes dont la population excède et celles dont la population n'excède pas 20.000 habitants ; le motif en est sans doute que l'octroi représentant, pour ces dernières, une somme plus élevée que pour les autres, les taxes de remplacement doivent être, pour elles, d'un produit supérieur. Mais comme l'impôt des portes et fenêtres et l'impôt foncier sur les propriétés bâties sont également plus productifs dans les communes importantes que dans les communes de population plus faible, l'abandon de l'impôt des patentes n'est peut-être pas plus nécessaire dans les premières que dans les secondes.

En tout cas, cette distinction introduirait dans notre législation fiscale un principe nouveau et très contestable ; nous aurions un impôt d'Etat qui n'existerait que dans une partie des communes, puisque toutes les communes de plus de 20.000 habitants cesseraient d'être assujetties à l'impôt des patentes *au profit de l'Etat*. Ce serait, croyons-nous, la première fois qu'on dérogerait ouvertement au principe de l'égalité des charges entre les communes. La dérogation qui y a été apportée pour les droits sur les boissons hygiéniques n'est, on le sait, qu'apparente.

Il y aurait encore, dans la générosité qu'on veut imposer à l'Etat, un autre côté fâcheux : on ne fait aucune distinction entre les communes à octroi, qui sont de beaucoup les moins nombreuses, et les communes sans octroi. Les unes et les autres bénéficieraient des impôts directs, pour les premières ce serait une compensation, qui d'ailleurs serait souvent insuffisante ; mais nous n'insistons pas sur cette insuffisance, puisque comme nous allons le dire, la proposition fournit aux communes, en pareil cas, d'autres ressources. Quant aux communes de la seconde catégorie, elles recevraient purement et simplement une libéralité. Qu'en feraient-elles ? On sait trop l'incurie de la plupart des municipalités en matière financière, pour avoir le droit d'espérer qu'elles n'en gaspilleraient pas une grande partie. On aurait pu les obliger (puisque cette largesse profitera presque uniquement à des communes rurales) à supprimer ou à réduire, avec leur excédant de ressources, l'impôt des prestations. On préfère les forcer à dégrever l'impôt foncier sur les propriétés non bâties. On ne veut pas se résigner à accepter l'idée, exacte cependant, que l'impôt foncier sur les propriétés non bâties n'a rien d'excessif, comparativement aux impôts qui frappent les autres éléments du patrimoine (1). On oublie que le dégrèvement de 25 millions, qui a été récemment accordé aux terres, ne se justifiait aucunement par leur situation vis-à vis du fisc, mais uniquement par la mauvaise répartition de l'impôt. On oublie surtout, en citant ce dégrèvement comme une preuve de la sollicitude des Chambres pour l'agriculture, qu'il a été considéré par les Chambres, et approuvé par l'opinion, non pas comme un moyen de réduire les impôts grevant la terre, mais comme un secours aux cultivateurs les plus pauvres.

Au surplus, sur quelle fraction de l'impôt foncier s'imputerait ce dégrèvement obligatoire ? Est-ce sur le principal ou sur les centimes additionnels perçus par l'Etat ? Est-ce sur les centimes communaux ? Est-ce même sur les centimes départementaux ? L'expression de « dégrèvement de l'impôt foncier » semblerait vouloir désigner, tout au moins en première ligne, le principal. Mais il serait fort singulier que les communes, subventionnées par l'Etat, fussent obligées de consacrer le montant de la subvention à subventionner l'Etat. Nous ne voulons pas imputer cette conception à l'auteur de la proposition, et nous préférons croire que le dégrèvement s'opèrera sur les centimes communaux. Mais les centimes pourront être inférieurs au montant des sommes abandonnées par l'Etat. Comment sera employé l'excédent ?

A côté des communes dont il vient d'être parlé, il aurait fallu prévoir la

(1) V. notre chronique de mai-juin 1898, p. 490 et s.

situation des communes à octroi qui recevraient, par les impôts que leur abandonnerait l'Etat, des ressources supérieures aux recettes de l'octroi. Cela sera, croyons-nous, très fréquent. On ne leur impose aucun emploi pour l'excédent.

Réciproquement il y aura des communes qui ne trouveront pas dans les impôts abandonnés par l'Etat, l'équivalent des droits d'octroi auxquels elles auront dû renoncer. La proposition leur permet d'établir quatre sortes de taxes, *dans l'ordre suivant* : « 1° Licence spéciale sur les établissements vendant des boissons à consommer sur place, tels que hôtels, restaurants, brasseries, cafés-concerts, etc., et sur les pensions, y compris les internats d'enseignement, 2° taxe sur les constructions neuves, 3° taxe sur les chevaux et bestiaux, 4° centimes additionnels aux quatre contributions directes ». Les trois dernières taxes ne pourraient être établies « qu'après obtention, par les licences spéciales, d'une somme équivalente à la moitié des droits actuellement supportés par les mêmes établissements ». L'assiette, les tarifs et le mode de perception de ces taxes seraient arrêtés par les conseils municipaux sous l'approbation du préfet.

Nous ne voudrions pas abuser des critiques de détail. Cependant il nous est impossible de ne pas signaler ici une rédaction qui ressemble fort à une erreur ; elle semble indiquer que la licence municipale pèserait seulement sur des établissements qui actuellement payent ces droits de licence; et le droit de licence actuellement perçu au profit de l'Etat (il n'en existe pas d'autre) n'est dû que par les débitants de boissons (1) ; il s'élève, suivant l'importance des communes, de 12 à 40 francs par débitant. Il n'est pas mauvais de rappeler aussi qu'à Paris, pour des raisons qu'il est inutile d'indiquer, le droit de licence n'existe pas, de sorte qu'il serait fort difficile de satisfaire, dans cette ville, à la disposition qui subordonne l'emploi des trois dernières taxes à l'établissement préalable d'un droit de licence calculé d'après le tarif en vigueur.

Quant au droit de licence en lui-même, il est critiquable, comme nous le disions plus haut, parce qu'il ne fait que changer la forme des droits d'octroi, sans les supprimer : les débitants de boissons se le feront rembourser par leurs clients. Notons que la proposition n'établit le droit de licence que sur les négociants en détail, ceux qui vendent *à consommer sur place* ; les marchands en gros, qui payent une licence à l'Etat, ne pourront être soumis à une licence municipale ; la conclusion est que cette taxe de remplacement aggrave les reproches que méritent les droits d'octroi : si l'on en veut à ceux-ci de peser plus durement sur les classes pauvres que sur la classe aisée, au moins la classe aisée n'en est-elle pas exempte; elle sera exempte en grande partie de la répercussion du droit de licence, puisqu'à la différence de la classe pauvre, elle ne va pas acheter chez le marchand en détail ses boissons de table. Ce n'est pas se placer à un point de vue exact, que de voir dans les droits de licence un moyen de faire rendre aux débitants une part des bénéfices que leur procurera la suppres-

(1) La jurisprudence entend cette expression très largement ; elle comprend les hôteliers et les restaurateurs parmi les débitants de boissons ; mais les établissements d'instruction ne sont pas assujettis au droit.

sion de l'octroi ; d'abord, l'octroi devant être, d'après la proposition, supprimé d'une manière absolue, il ne serait pas juste de faire combler le déficit par les débitants plutôt que par les négociants de toute autre catégorie ; ensuite la suppression des droits d'octroi est faite pour le bénéfice des consommateurs et non des intermédiaires ; et de même que les droits d'octroi payés par les intermédiaires sont recouvrés par eux sur les consommateurs, de même ce seront ces derniers qui acquitteront finalement les taxes de remplacement. Ces taxes ne seraient préférables aux droits d'octroi que si leur incidence devait s'effectuer plus équitablement que celle des droits d'octroi ; et une licence municipale imposée aux seuls vendeurs de boissons aura, au contraire, une incidence infiniment plus injuste que les droits d'octroi.

On nous dit aussi que *seule* cette licence permettra de faire participer les étrangers et les visiteurs des villes aux dépenses locales. Pas plus que les droits d'octroi eux-mêmes ou que tout autre impôt : les dépenses que font les étrangers, tant dans les cafés, les restaurants et les hôtels qu'en tout autre endroit, sont nécessairement grevées d'une portion des charges fiscales qui pèsent sur le commerce local et l'industrie locale ; en cela les licences n'auront pas meilleur effet que tout autre impôt.

L'impôt sur les constructions neuves nous paraîtrait encore moins admissible. On le créerait pour remplacer le droit d'octroi sur les matériaux ; mais ce ne sont pas seulement les matériaux de construction qui sont soumis aux droits d'octroi ; d'un autre côté si l'on part de l'idée que les droits nouveaux doivent être réclamés à ceux qui payaient les droits anciens, pourquoi ne met-on rien à la place des autres droits d'octroi : droit sur les objets d'alimentation (autres que les boissons, que la proposition impose indirectement par la création des licences municipales), sur les combustibles, etc. ? Les droits d'octroi méritent, entre autres reproches et parmi les plus graves, celui de frapper exclusivement les objets nécessaires à l'existence humaine ; faut-il donc que les taxes de remplacement soient systématiquement organisées de manière à courir au-devant de la même critique ? Et puis, comment calculerait-on ce nouvel impôt ? Le système le plus naturel et peut-être le plus équitable, serait de le baser soit, comme l'impôt foncier, sur le revenu, soit sur la valeur vénale de l'immeuble. Mais ce mode de calcul empêcherait la taxe sur les constructions nouvelles d'être ce que veut en faire l'auteur de la proposition, à savoir une taxe de remplacement du droit d'octroi sur les matériaux ; car le revenu ou la valeur de l'immeuble ne dépendent que pour une faible partie de la valeur des matériaux : le prix des terrains, la situation, le luxe intérieur, les cours et jardins y ont beaucoup plus de part. C'est peut être pour ces raisons que, sans exclure le pouvoir arbitraire du conseil municipal, l'auteur de la proposition recommande la taxation au mètre cube ; mais, si tel est bien, dans la législation actuelle, le mode de perception des droits d'octroi sur les matériaux, au moins fait-on, et très raisonnablement, une distinction suivant les diverses espèces de matériaux ; il est juste que les matériaux les plus chers, c'est-à-dire ceux qui doivent assurer à l'immeuble la plus longue existence ou qui ont un caractère de luxe, soient plus fortement

taxés que les matériaux moins chers. En supprimant toute distinction à cet égard, on méconnaît, au surplus, la tendance très humaine qu'a manifestée la législation la plus récente en encourageant, par des immunités fiscales, les constructions de maisons ouvrières.

Il y a, en outre, une contradiction entre les motifs et le texte de la proposition : les motifs recommandent « la taxation au mètre cube, *préalablement à toute permission de bâtir* ». Cela veut dire sans doute que le payement de l'impôt devra avoir lieu avant que la construction soit commencée. Mais alors il ne s'agit plus d'une taxe sur les constructions neuves. Et d'ailleurs sait-on toujours, au moment de construire, quelle sera la hauteur de la construction et quelle sera l'épaisseur des murs ? Il faut ajouter qu'en exigeant le paiement préalable des droits sur la construction tout entière, on diminue les ressources disponibles du propriétaire et on décourage ainsi les constructions nouvelles.

En lui-même, enfin, un impôt de ce genre serait de nature à entraver les constructions nouvelles. Il s'accorderait bien mal avec l'esprit de notre législation fiscale, qui est, au contraire, de les encourager par des immunités. On sait qu'une construction est imposée à la contribution foncière, pour la première fois, la troisième année après son achèvement, et que les ouvertures sont soumises à la contribution des portes et fenêtres, quelle que soit l'époque où ces ouvertures sont faites, seulement à partir du 1er janvier qui suit l'achèvement des constructions. Personne ne reprochera à la législation cette tendance, qui est de nature à développer le nombre des logements et, par suite, à amener une diminution des loyers. Les Chambres n'accepteront donc pas cette taxe sur les constructions neuves, d'autant plus fâcheuse que, comme nous l'avons dit, elle nuit surtout, par le mode de taxation proposé, à la construction des maisons destinées à l'habitation des classes peu aisées.

Le troisième impôt demandé est une « taxe sur les chevaux et bestiaux ». Il a pour but de remplacer les droits d'octroi qui pèsent actuellement sur fourrages. Nous faisons à propos de cette taxe, dont le produit d'ailleurs sera nécessairement très faible, surtout si l'on songe que les communes à octroi sont presque toutes des communes urbaines, une observation que nous avons déjà formulée à propos de la précédente ; c'est qu'il n'est pas juste, suivant nous, de faire porter les taxes de remplacement sur les objets aujourd'hui passibles des droits d'octroi, et sur eux seuls, et qu'en tout cas, s'il en était autrement, tous les objets d'alimentation devraient pouvoir être soumis à des taxes de remplacement.

Quant au quatrième impôt, les centimes additionnels sur les quatre contributions directes, il n'est pas sans soulever également de très graves objections.

La proposition a soin de faire remarquer que les centimes ne pourront porter que sur les quatre contributions à la fois, et dans la même proportion. Le danger qu'elle veut ainsi éviter est que les conseils municipaux ne songent à grever trop lourdement la propriété foncière. Mais, actuellement, il y a des communes où les centimes additionnels sont plus forts sur l'impôt foncier que sur les autres impôts ; l'équilibre est donc déjà rompu

dans ces communes ; il y en a d'autres, au contraire, où la propriété foncière est, au point de vue des centimes additionnels, favorisée. Peut-être donc eût-il été plus logique de décider que les centimes additionnels seront établis de manière à réduire et autant que possible, à faire disparaître cette inégalité.

Mais, sans insister sur ce point, on peut contester l'idée directrice elle-même. Quoi qu'on puisse dire, ce sont les propriétaires fonciers qui profitent le plus des dépenses municipales : l'embellissement d'une ville, les travaux de voirie, l'amélioration des voies de communication, la multiplication des promenades publiques augmentent la population, soit permanente, soit intermittente ou temporaire ; les valeurs locatives s'accroissent par là même. Les bénéfices professionnels, soumis au droit de patente, s'augmentent-ils aussi ? Non, car il est bien des industries dont l'importance ne dépend aucunement de leur situation et pour lesquelles, au contraire, le développement de la population, en augmentant les loyers, est une cause de perte ; dans tous les cas le développement de la population a son influence sur celui du nombre des commerçants, de sorte que les bénéfices individuels de chacun ne s'accroissent pas. Quant aux revenus provenant des valeurs mobilières, il va sans dire qu'ils ne tirent aucun avantage de l'extension d'une ville ou de sa population. A la vérité (c'est une considération invoquée par l'auteur de la proposition) les impôts qui pèsent sur les propriétés ont leur répercussion sur le montant des loyers ; mais, comme il n'y a pas d'impôt dont le contribuable ne parvienne à se décharger partiellement sur autrui, cette considération n'est que spécieuse.

La proposition en invoque une autre : entre le propriétaire d'immeubles français ou de valeurs mobilières françaises, et le propriétaire de valeurs étrangères, il n'y a pas à hésiter ; le second est le moins intéressant et doit être le plus fortement taxé. Nous ferons d'abord observer que cette proposition ne fait pas comprendre que les conseils municipaux ne soient pas autorisés à taxer plus lourdement la propriété foncière que les revenus des titres français. D'autre part, le législateur n'est allé que trop loin déjà dans l'imposition des valeurs étrangères, qui désertent de plus en plus le marché au grand détriment de la prospérité des Bourses et même de la prospérité nationale.

Les diverses taxes proposées présentent donc toutes des inconvénients très sensibles. Mais comment s'y prend la proposition pour rendre à l'Etat les ressources dont elle l'oblige à gratifier les communes ?

D'abord le droit de consommation sur l'alcool sera porté à 195 fr. Ensuite les deux décimes et demi actuellement perçus sur les impôts indirects, parmi lesquels la proposition comprend les droits d'enregistrement et de timbre (1), seront joints au principal, et ce principal nouveau supportera lui-même un décime en ce qui concerne les impôts perçus par l'administration des contributions indirectes (à l'exception des impôts sur les transports), les impôts perçus par l'administration de l'enregistrement

(1) Il y a même sur ce point une rectification à faire : les droits de timbre ne comportent que deux décimes, et il y a des droits d'enregistrement qui ne sont soumis à aucun décime. Quant aux impôts confiés à l'administration des contributions indirectes, quelques-uns sont affranchis des décimes.

et du timbre, et les impôts perçus par l'administration des douanes et ayant le caractère fiscal.

La proposition explique pourquoi elle a laissé en dehors de cette aggravation les impôts sur les transports ; c'est que, les compagnies de chemins de fer ayant accordé des réductions de tarifs à la condition que l'Etat de son côté, consentirait une réduction des impôts sur la grande et sur la petite vitesse, ce serait aller à l'encontre de cette transaction que d'augmenter à nouveau ces impôts. Mais cette raison ne s'applique pas aux impôts sur les transports par voitures publiques ; pourquoi ces impôts ne subiraient-ils pas l'augmentation qu'on veut établir sur tous les impôts indirects ?

Une aggravation des impôts indirects ne va pas non plus sans difficultés. D'abord elle augmente le prix des denrées nécessaires à l'existence et, par conséquent, réduit ou détruit l'effet de la disparition des octrois, surtout si l'on se rappelle que la proposition a déjà commencé de prévenir cet effet en permettant aux communes d'établir des taxes de remplacement onéreuses pour les objets de consommation. Ensuite, comme les impôts indirects pèsent en partie sur les producteurs, et que ceux ci ne parviennent jamais à en faire passer entièrement le poids sur les consommateurs, l'aggravation des impôts indirects nuira à la production nationale ; il faudra, pour mettre le producteur en état de soutenir la concurrence étrangère, élever les droits d'importation ; ce n'est pas ce que désire l'auteur de la proposition, puisque, pour des raisons dont nous parlons plus loin, il augmente seulement les droits de douane ayant un caractère fiscal. En outre, on se heurtera à de grandes difficultés vis-à-vis des importations venant de pays auxquels a été accordé le bénéfice de notre tarif minimum.

Pour le décime des droits d'enregistrement, les objections abondent. La proposition commence par dire que « les deux décimes et demi établis à titre provisoire en sus *des impôts indirects*, seront joints au principal ». C'est ce principal nouveau qui supporte « un décime portant sur les *impôts perçus par l'administration de l'enregistrement* ». Ces derniers mots indiquent que tous les impôts perçus par l'administration seront soumis aux décimes. Cependant ce ne sont pas tous des impôts indirects ; l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (sans parler d'autres impôts sur les mêmes valeurs, lesquels ont peut-être le même caractère) est un impôt direct, qui, d'ailleurs, n'a pas, jusqu'à présent, été soumis aux décimes. Sera-t-il assujetti au nouveau décime ? Oui, d'après la seconde formule ; non, d'après la première.

D'autre part, l'aggravation du droit d'enregistrement et de timbre ne laisse pas, étant donné le taux actuel de ces droits, d'être très fâcheuse ; ces droits sont ceux qui sont établis de la manière la plus inique et qui, de plus, forment l'obstacle le plus sérieux au développement des capitaux (1). L'agriculture ne cesse de se plaindre du droit de vente immobilière, qui est aujourd'hui de 6,875 p. 100 ; il serait désormais de 7,5625. Le droit de mutation par décès est quelquefois de 11,25 p. 100 et prochainement, il ira jusqu'au double de ce chiffre ; le moment est donc mal

(1) V. *suprà*, p. 319.

choisi pour en augmenter le taux. Les droits fixes sur les actes relatifs aux instances ont été récemment réduits pour faciliter aux plaideurs l'accès des tribunaux ; cette réforme, encore qu'elle soit insuffisante, a eu d'heureux effets : il est trop tôt pour la détruire. Les différents droits qui frappent les valeurs mobilières et les opérations de bourse sont déjà exagérés, et la Chambre a manifesté récemment la volonté de ne pas les élever davantage ; c'est cependant ce qu'on va faire.

Quant aux droits de douane, pourquoi la proposition ne touche-t-elle que ceux qui ont un caractère fiscal ? « Il n'y a, dit-elle, aucun inconvénient à augmenter les droits de douane purement fiscaux ; il y aurait, au contraire, un réel danger à majorer les droits de douane ayant un caractère économique protecteur. » Nous avons montré, au contraire, plus haut que l'augmentation du taux des contributions indirectes devra nécessairement amener le législateur, s'il ne veut pas pécher contre la logique, à augmenter dans une proportion correspondante les droits perçus à l'importation. Comment, d'ailleurs, distinguer les droits de douane fiscaux des droits de douane protecteurs ? Cette distinction n'est pas écrite dans les tarifs. La proposition cite dans son texte les exemples suivants : « sucres coloniaux, cafés, thés, cacaos, poudres, etc. ». Est-il bien sûr que les droits sur les sucres coloniaux n'aient pas un caractère protecteur ? Nous sommes convaincu du contraire. Dans tous les cas, une modification aux droits de douane soulève, comme nous l'avons dit, de grandes difficultés pratiques en raison du tarif minimum accordé aux importations de divers pays étrangers par les lois en vigueur.

La proposition se montre beaucoup plus modérée vis-à-vis du droit de consommation sur l'alcool. Actuellement l'alcool paye à l'Etat un droit de consommation de 156 fr. 25 par hectolitre et un droit d'entrée de 7,50 à 30 fr. ; ces droits sont remplacés à Paris par une taxe uniforme de 186 fr. 25 ; les droits d'octroi, qui varient suivant les localités et n'existent pas partout, atteignent leur maximum à Paris où ils sont de 165 fr. (1). Le droit serait désormais de 195 fr., chiffre à peine supérieur au droit actuellement perçu par l'Etat. La proposition a voulu simplement unifier les droits ; elle a laissé à la loi future sur les boissons le soin de les élever en compensation des immunités qui seront accordées aux boissons hygiéniques.

Il faut dire enfin un mot des résultats financiers qu'aurait pour les communes et pour l'Etat, si elle était adoptée, la proposition dont nous venons de parler.

Les droits d'octroi s'élèvent à 326.143.375 fr. (chiffres de 1897).

Les impôts qui seraient abandonnés par l'Etat aux communes, rapportent à l'Etat les sommes qui suivent (chiffre de 1899) :

Impôt foncier sur les propriétés non bâties.	84.059.566
Impôt des portes et fenêtres.....	61.199.847
Impôt des patentes dans les villes de plus de 20.000 habitants (2).....	80.825.000
Total.....	226.084.413

(1) V. *suprà*, p. 323.
(2) L'impôt des patentes est prévu, en tout, pour 129.837.112 fr.

On voit donc que si même l'abandon des impôts d'Etat était fait uniquement aux communes pourvues d'un octroi, elles se trouveraient, dans leur ensemble en déficit de plus de 100 millions ; comme cet abandon profitera, pour près des deux tiers au moins, aux autres communes, qui sont les plus nombreuses, les impôts directs ne fourniront aux communes à octroi qu'une compensation presque insignifiante. Elles auront à demander la somme respectable de 250 millions aux quatre impôts indiqués par la proposition. Comme la licence municipale devra être modérée pour ne pas entraîner la ruine des commerces qui y seront soumis, et que, d'ailleurs, la plupart des commerces en seront affranchis ; comme, d'un autre côté, l'impôt sur les constructions neuves fournira aux grandes villes seules (la population des petites villes n'augmente guère, et, par suite, les constructions nouvelles y sont rares), une ressource, très modeste en raison du nombre relativement faible des constructions annuelles et de la nécessité où l'on se trouvera de ne pas les entraver par un impôt trop fort, comme, enfin, la taxe sur les chevaux et bestiaux s'adressera à un très petit nombre d'éléments imposables (1), c'est presque uniquement sur les centimes additionnels que portera ce poids formidable ; il n'est pas téméraire d'affirmer que, déjà excessifs, ils ne le supporteront pas. En somme, on arrivera à deux résultats : 1° une augmentation du total des impôts, car sur le produit des impôts abandonnés par l'Etat, on peut compter, nous l'avons dit, que près des deux tiers seront attribués aux communes sans octroi ; elles doivent, il est vrai, en compensation, dégrever l'impôt foncier sur les propriétés non bâties ; mais à supposer même qu'elles aient à supprimer à la fois le principal et les centimes additionnels, beaucoup d'entre elles auront un excédent considérable, qu'elles emploieront comme elles le voudront et qui constituera non plus le remplacement d'un impôt par un autre, mais un supplément d'impôt ; — 2° Des embarras inextricables et un déficit certain pour beaucoup des communes à octroi.

Quant à l'Etat, que recueillera-t-il en échange des 226 millions qu'il aura abandonnés ?

On consomme en France chaque année 1.645.869 hectolitres d'alcool pur, y compris celui que contient les vins alcoolisés ; le droit d'entrée et la taxe de remplacement sont prévus au budget de 1899 pour 284.284.000 fr. Cette prévision paraît, d'ailleurs, exagérée parce qu'il n'est pas certain que les mesures nouvelles édictées par la loi du 16 décembre 1897 pour la répression de la fraude produisent leurs effets ; acceptons cependant ce chiffre..... 284.284.000 fr.

Les droits d'octroi sur l'alcool sont de.....	30.419.000
Les surtaxes sur l'alcool, établies avec l'autorisation préfectorale par certaines communes depuis la loi du 29 décembre 1897, sont de.....	14.762.000
L'alcool est donc taxé pour.....	329.465.000 fr.

(1) Nous l'avons montré plus haut. V. p. 330.

Le droit de 125 fr. proposé au profit de l'Etat sur la quantité d'alcool consommée annuellement s'élèverait à	320.944.455
L'Etat percevant actuellement	284.284.000
L'excédent de recettes serait pour lui de	36.660.455 fr.
Nous ajoutons un décime sur les contributions indirectes (1)	71.752.850
Un décime sur les droits d'enregistrement et de timbre (2)	71.144.940
Total	179.558.245 fr.

Ainsi, sans compter le décime des droits fiscaux sur les douanes, décime dont, pour des raisons que nous avons indiquées, il est difficile de faire le calcul, et qui en tout cas, à raison du petit nombre des objets qui y seraient soumis, ne peut donner un chiffre important, le produit des impôts nouveaux serait inférieur à celui des taxes dont l'Etat ferait l'abandon. Et comme on doit compter sur une fraude considérable et sur une diminution importante de la matière imposable, devant l'aggravation des charges publiques, il est certain qu'en réalité le déficit qui se produirait, serait énorme.

S'il y a, en somme, beaucoup à retenir de la proposition que nous venons d'étudier, — et c'est pour cela précisément que nous l'avons étudiée, — il faut cependant reconnaître qu'elle fournit plutôt une base de discussion qu'un moyen de résoudre les difficultés.

Elle est, en tout cas, de beaucoup supérieure à une autre proposition émanée du parti socialiste, et qui, elle aussi, supprime obligatoirement les octrois à partir du 1er janvier 1901, et même, pour les boissons hygiéniques, dès le 1er janvier 1900. Le véritable initiateur de cette proposition est le conseil municipal de Paris qui, à plusieurs reprises, a manifesté l'intention de réaliser, avant le 1er janvier 1901, la suppression complète de l'octroi. La proposition supprime également les droits d'entrée perçus au profit de l'Etat sur les boissons. Que met-on à la place ? Rien. On se contente de dire que « l'Etat accordera aux communes, pour se libérer de l'octroi, une participation à ses taxes directes et aux droits sur les successions ». Les impôts directs, y compris les taxes assimilées rapportent à l'Etat 508 millions, les droits de succession 185 millions ; l'Etat devra donc, en remplacement des droits d'octrois, qui s'élèvent à 326 millions, abandonner aux communes près de la moitié du produit de ces deux caté-

(1)	Total des contributions indirectes (budget de 1899)	621.682.000 fr.
	A ajouter les droits sur les sucres indigènes	156.680.000
		778.362.000
	A déduire les droits sur les transports	60.833.500
		717.528.500
(2)	Enregistrement	526.904.000
	Timbre	179.219.400
	Timbre sur les opérations de bourse	5.526.000
		711.649.400

gories de taxes. On ne s'inquiète pas de lui chercher une compensation. C'est sans doute l'alcool qui la lui fournira.

La proposition contient encore d'autres dispositions que son titre n'annonce pas :

1° Les taxes sur la propriété immobilière seront réparties entre le propriétaire titulaire et le créancier hypothécaire, « dans le rapport exact de leur part de propriété ». C'est une singulière rédaction, c'est aussi une naïveté. S'imagine-t-on que les lois peuvent réussir à régler l'incidence d'un impôt?

2° L'exonération de l'impôt des portes et fenêtres et de l'impôt foncier sur les locaux non loués est supprimée. Cette proposition part d'un bon naturel : on espère que les propriétaires seront ainsi plus intéressés à louer leurs appartements coûte que coûte, et à réduire au besoin, pour obtenir ce résultat, les loyers, au grand bénéfice de la classe ouvrière. C'est un espoir qui risque beaucoup d'être déçu ; du reste, il est reconnu que la proportion des appartements vacants est d'autant moins forte que les valeurs locatives de ces appartements sont plus faibles ; si donc cette proposition profitait à quelqu'un, ce ne serait pas aux ouvriers. Enfin, il faut bien mal connaître les règles de perception de nos impôts pour faire payer au propriétaire l'impôt des portes et fenêtres afférent aux logements non loués, alors que cet impôt est un impôt sur les locataires.

3° La remise aux percepteurs de l'Etat pour frais de perception des centimes communaux est, pour la ville de Paris, réduite à 1 p. 100. Avouons que cela ne serait que juste ; il y a longtemps qu'on réclame avec raison la revision des tarifs des remises accordées aux percepteurs sur les taxes communales ; ce tarif, qui est de 3 p. 100, est exagéré ; il dépasse de beaucoup la rémunération que la plupart des comptables de l'Etat ont sur leurs recettes. La remise de 3 p. 100 sur les recettes municipales a été fixé en 1837. A cette époque les centimes à recevoir pour le compte de la ville de Paris se montaient à 385.914 fr., ils sont aujourd'hui de 31 millions et demi. Si l'on songe surtout que la ville de Paris perçoit, pour le compte de l'Etat, les droits d'entrée moyennant une remise de 72 cent. par 100 fr., on est porté à souhaiter que l'Etat observe la même modération dans les frais de perception des centimes.

5. Les propositions de suppression complète et facultative des octrois. — On sait que la loi du 29 décembre 1897 n'a été acceptée par la Chambre que de guerre lasse, devant l'impossibilité de faire admettre par le Sénat la faculté pour les communes de supprimer tous leurs droits d'octroi. L'événement a prouvé que le Sénat avait été sage, puisque les communes ne savent même pas trouver des taxes qui paraissent à la Chambre ou au gouvernement bonnes pour remplacer une partie seulement des droits d'octrois sur les boissons hygiéniques. La proposition autrefois votée par la Chambre a été cependant reprise sous cette législature. Elle permet aux communes de remplacer, avec l'approbation législative, leurs droits d'octroi, en tout ou en partie, par des taxes directes portant uniquement sur des propriétés ou objets situés sur la commune, ou sur des revenus en provenant, s'appli-

quant à toutes les propriétés, objets ou revenus de même nature, assises sur des propriétés ou objets tangibles, ou des signes apparents de richesse, enfin proportionnelle. Quelques-unes de ces expressions sont obscures; mais l'idée directrice de la proposition est simple : les taxes de remplacement doivent être des impôts directs. Nous avons signalé cette tendance dans d'autres propositions.

La suppression complète des octrois est poursuivie depuis plusieurs années par la ville de Paris, et l'énormité des produits que consomme cette ville intéresse à la suppression tous les producteurs français Il s'agit de 155 millions de recettes, c'est-à-dire, comme nous l'avons dit, de la moitié du produit total des octrois ; les boissons à elles seules figurent dans ce chiffre pour 67 millions, les autres liquides pour 17 millions 1/2, les comestibles pour 34 millions. La charge annuelle par habitant est de 60 fr. 80 et on l'évalue à 243 fr. 20 par famille (1). La suppression intégrale de l'octroi a été proposée à deux reprises par le conseil municipal ; il a dû malheureusement demander à des taxes directes sur la propriété la plus grande partie des ressources destinées à remplacer l'octroi. Une proposition récemment soumise à la Chambre sanctionne ses votes sans les discuter. Ils donneront lieu à des débats, et ce sera pour nous l'occasion de les examiner.

6. Conclusion. — S'il est une conclusion à tirer de tout ce qui précède, c'est que la réforme des octrois est prématurée. Comme nous le disons plus haut, le seul résultat pratique auquel on soit arrivé, c'est de dégrever partiellement les boissons hygiéniques en créant comme taxe de remplacement des droits supplémentaires sur l'alcool, c'est-à-dire de rendre plus difficile la suppression complète des octrois. Toute réforme partielle aura pour effet d'ajourner la réforme totale, soit parce qu'elle donnera aux municipalités ou aux Chambres un sentiment si vif du service rendu qu'elles croiront avoir le droit de se reposer longuement avant de faire un pas de plus en avant, soit parce qu'elle aura pour effet d'établir des taxes qu'on ne voudra pas trop tôt supprimer et qui, par l'insuffisance de leur produit ou les défectuosités de leur assiette, devront disparaître en cas de réforme totale. D'ailleurs, une réforme partielle laisse subsister ce qu'il y a de plus odieux dans l'octroi : d'abord l'énormité des frais de perception, nécessitée par la nature de l'impôt, condamnée, en conséquence, à subsister malgré la disparition des droits d'octroi et à s'aggraver par ce seul fait que les frais de perception resteront les mêmes en face des produits diminués; ensuite les ennuis et la perte de temps résultant du mode de perception de l'octroi.

Mais on ne peut songer à une réforme totale des octrois, ni même, semble-t-il, à une réforme partielle sans que les finances de l'Etat soient elles-mêmes réformées. Il est clair, par exemple, que si les droits d'entrée subsistent, on n'aura pas supprimé les barrières qui constituent l'un des principaux inconvénients de l'octroi. On a proposé de permettre le rachat

(1) Rapport complémentaire de M. Veber, au conseil municipal, p. 24.

des droits d'entrée par les villes : elles passeraient avec l'Etat un abonnement en vertu duquel elles lui payeraient une somme annuelle équivalente à celle que lui rapportent les droits d'entrée. Mais cette proposition, récemment faite à la Chambre des députés, a quelque chose d'ironique. Les communes ont trop de peine à retrouver les 300 millions que leur fera perdre la suppression des octrois, pour qu'on puisse songer à les charger de trouver encore de quoi remplacer le droit d'entrée.

Il n'est pas moins certain que si l'on établit des taxes directes sur les professions, sur la propriété, sur les revenus, c'est sur les mêmes bases que les impôts d'Etat que ces surtaxes devront être calculées ; nous avons dit pour quelles raisons ces taxes doivent être, en réalité, des centimes additionnels aux impôts d'Etat. Or, ces derniers étant calculés ou répartis de la manière la plus injuste, on ne ferait qu'aggraver l'iniquité en y ajoutant des centimes nouveaux, calculés de la même manière. D'un autre côté on entraverait la réforme des impôts d'Etat à cause de la répercussion trop forte qu'elle serait appelée à produire sur les finances communales. Déjà, dans la situation présente, les centimes locaux constituent l'un des principaux obstacles à l'institution d'un impôt général sur les revenus. Quant à créer des taxes spéciales, indépendantes des impôts d'Etat, elles n'auraient pas seulement l'inconvénient de nécessiter des frais de perception considérables, elles seraient d'un rendement aléatoire et surtout insignifiant ; c'est ce que nous avons démontré.

Les contributions indirectes ne peuvent pas davantage, en ce moment, être choisies comme taxes de remplacement, puisque les seules de ces contributions qui présentent le double avantage de pouvoir être sans grand danger de mécompte, augmentées et de frapper des objets qu'il ne sera jamais injuste de trop charger — nous voulons parler des droits sur les alcools — sont en voie de modification.

Il est donc sage d'envisager la réforme des octrois, non pas comme le préliminaire de la réforme des impôts d'Etat, et comme un moyen pour les Chambres de se faire pardonner leur impuissance à mieux asseoir les impôts d'Etat, mais comme une suite de la transformation de ces impôts.

ALBERT WAHL,
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lille.

CHRONIQUE POLITIQUE

AUSTRALIE

SOMMAIRE : 1. La législation ouvrière. — 2. Pensions de vieillesse. — 3 Généralités.

I. LÉGISLATION OUVRIÈRE. — En 1896 la colonie de Victoria s'est livrée à une expérience des plus importantes. Impressionné par le travail excessif exigé des ouvriers et l'insuffisance des salaires, état de choses résultant de l'existence, dans plusieurs industries, de ce qu'on appelle le *sweating system* (1), le Parlement de cette colonie a voté, sur l'initiative du gouvernement, une loi (*Factories and workshops Act*) qui a établi un minimum des salaires et déterminé d'une manière rigoureuse les conditions dans lesquelles certaines professions peuvent être exercées. Cette loi vise les professions où s'étaient produits les cas les plus fréquents de *sweating*, à savoir : 1° la boulangerie ; 2° la cordonnerie ; 3° l'ébénisterie ; 4° la confection de vêtements pour hommes ; 5° la lingerie pour dames ; 6° la chemiserie, etc.

Pour chacune de ces professions des bureaux de salaires (*wages boards*), ont été élus par les patrons et par les ouvriers, et un président leur a été donné par le gouvernement. Exceptionnellement pour l'ébénisterie, tous les membres du bureau ont été nommés par le gouvernement ; en effet, si leur nomination avait été laissée à l'élection, les ouvriers chinois, dont la concurrence dans plusieurs industries passe pour être l'une des causes principales de la triste situation des ouvriers européens, auraient pu être les maîtres dans la formation du bureau et déterminer les conditions du travail de telle manière qu'elles fussent mieux appropriées à leurs besoins qu'à ceux des Européens.

Il a fallu, dans bien des cas, plusieurs mois pour arriver à fixer le montant des salaires. Aussi le nouveau tarif n'est-il entré en vigueur que vers la fin de 1897 ; c'est de cette époque que date aussi le dernier rapport officiel. L'un des bureaux, celui de la lingerie pour dames et enfants, n'est pas parvenu à édicter un règlement.

Il est entré dans l'esprit de la loi d'exiger autant que possible que tout travail soit fait dans des ateliers afin de suprimer le travail dans les bouges des ouvriers (*the sweater's den*), si malsains, et échappant trop facilement à toute inspection. Cependant l'on a reconnu que dans certains

(1) Littéralement, le *Système endoriflque*. Le terme français qui correspond le mieux à cette expression est celui de « marchandage » employé dans l'arrêté du 21 mars 1848 relatif à la répression de l'exploitation des ouvriers et dont la chambre criminelle de la Cour de cassation vient de faire une application intéressante par un arrêt du 4 février 1898 (Note du traducteur).

cas, il fallait autoriser des ouvriers à travailler chez eux, sous peine de les voir grossir les rangs des « sans travail ». Aussi la loi a-t-elle décidé que l'on pourrait permettre à un certain nombre de personnes de prendre du travail chez elles. Par suite les ouvriers se trouvent divisés en deux classes : les ouvriers des ateliers et les ouvriers à domicile. Les premiers travaillent en général à la journée, dont la durée est fixée à 8 heures, le salaire ne pouvant être réduit au dessous de 9 fr. 35 pour les hommes, de 4 fr. 15 pour les femmes. La plupart des bureaux ont aussi établi un tarif pour le travail aux pièces dans les ateliers afin d'empêcher le renvoi des ouvriers que leur âge, leur état de santé ou leur inhabileté rend incapables de gagner la journée dont le montant, comme on le verra, est très élevé. Tous les ouvriers travaillant à domicile sont payés, au contraire, aux pièces.

Il est encore trop tôt pour apprécier les effets de cette expérience. En général, les inspecteurs des manufactures assurent que le nouveau tarif a été accueilli avec joie par les ouvriers et qu'il a opposé une digue à l'emploi du *sweating system*. Mais il y a trop peu de temps pour qu'on puisse émettre un avis certain sur son fonctionnement. En ce qui concerne la boulangerie, il paraît que le nouveau tarif a donné satisfaction à la fois aux patrons et aux ouvriers, ce qui est très surprenant quand on apprend que les ouvriers adultes ont bénéficié, grâce au nouveau régime, d'une augmentation de salaire de près de 25 p. 100. Dans la confection, bien des difficultés se sont présentées, et bien des ouvriers ont attaqué vivement la loi nouvelle. Par suite d'une cause quelconque les fabricants avaient en magasin de grands stocks de marchandises au moment de la mise en vigueur de l'*Act* ; aussi se produisit-il immédiatement une cessation de travail dont on a accusé, à tort ou à raison, l'*Act* d'être la source. Quand le travail reprit, l'on découvrit que le travail aux pièces était mieux rétribué que le travail à la journée. Aussitôt les patrons réduisirent autant qu'ils le purent, le travail donné à domicile et renvoyèrent tous ceux de leurs ouvriers qui ne pouvaient gagner leur journée. A l'inverse, des ouvriers qui jusque-là avaient travaillé à domicile, entrèrent dans les ateliers où ils purent gagner 20 shillings par semaine en ne travaillant que 48 heures, au lieu qu'avant la mise en vigueur de la loi nouvelle il leur fallait travailler chez eux pendant 70 ou 80 heures pour ne gagner que 12 ou 14 shillings. D'autre part, de nombreux ouvriers ainsi privés de travail en ont beaucoup souffert, tandis que dans les ateliers le minimum fixé aux salaires a amené les patrons à exiger un minimum de travail que certains manufacturiers tendent, paraît-il, à vouloir augmenter peu à peu, de telle sorte que l'on se montre plus exigeant qu'autrefois à l'égard des ouvriers. « Heureusement, dit l'inspecteur en chef des manufactures, toutes les manufactures ne sont pas exploitées suivant ce système, mais le simple fait qu'il y en a où il est suivi doit tôt ou tard influer sur la direction des autres puisque, tous les industriels travaillant pour le même marché, celui qui peut fournir des marchandises de bonne qualité moins cher que les autres, doit nécessairement leur être préféré ».

Dans la cordonnerie le salaire de 7 shillings 6 pence (9 fr. 35) par jour

fixé, d'abord, par le bureau, était trop élevé et il n'a pas pu être maintenu. Le gouvernement renvoya la question à l'examen du bureau, ce qui aboutit à une réduction du tarif à 6 shillings 8 pence (8 fr. 30) pour les *clickers* (1) et à 6 shillings pour les autres ouvriers. Cette réduction ayant maintenu le tarif du travail à la tâche à un taux plus élevé que celui du travail à la journée, il s'en est suivi que le travail a cessé d'être donné à la tâche, ce dont souffrent les ouvriers les moins habiles.

L'inspecteur du district métropolitain constate dans son rapport une augmentation considérable des machines-outils en vue de la mise en vigueur du nouveau tarif et il ajoute : « Il faut s'attendre à voir résulter de là une diminution du nombre des ouvriers employés et une tendance de plus en plus marquée de la part des patrons à choisir seulement les ouvriers les plus capables et les plus lestes pour leur donner les salaires officiels ».

Le bureau de l'ébénisterie a fixé seulement un tarif pour le travail à l'heure ou à la journée ; il a déclaré qu'il était matériellement impossible d'établir un tarif pour le travail à la tâche. Ici, encore, par conséquent, ce sont les ouvriers lents à l'ouvrage qui ont souffert du nouveau régime. De là un incident curieux qui s'est produit parmi les Chinois. Un assez grand nombre d'entre eux s'étant trouvés sans ouvrage à raison de leur âge et de leur lenteur au travail, la charge de leur entretien retomba sur l'*Union chinoise* qui fut obligée de réclamer des contributions si élevées à ceux de ses membres qui travaillaient qu'ils finirent par se mettre en grève. Mais au bout de quelque temps ils se remirent au travail et l'inspecteur dit à ce sujet : « Je suis persuadé que le travail a été repris à la condition qu'il serait payé aux pièces, mais notre administration n'est jamais parvenue à obtenir la preuve d'une infraction à la loi ».

Une autre conséquence du renvoi de ces Chinois fut qu'ils se constituèrent en sociétés de deux, trois ou quatre membres, et qu'ils se mirent à fabriquer, non pas pour le compte d'autrui, mais pour le public. « Il en est résulté, ajoute l'inspecteur, des effets désastreux pour leur profession. Ces gens-là se mirent à se faire une concurrence acharnée en réduisant leurs prix à un tel point qu'un de leurs plus grands acheteurs m'a déclaré qu'il pouvait acheter maintenant des meubles meilleur marché que jamais ». Un des inspecteurs en conclut que « le tarif n'a nullement amélioré la condition des ouvriers européens, mais que les Chinois considérés dans leur ensemble en ont retiré un véritable avantage ». Voilà donc le beau succès de l'une des mesures imaginées pour combattre la concurrence chinoise !

Une autre mesure établie dans le même but consiste dans l'obligation d'apposer sur les meubles fabriqués par des Chinois une estampille révélant leur origine. Mais cette exigence elle aussi a profité, paraît-il, aux Chinois, au lieu de leur nuire. Les gens qui veulent se meubler à bon marché se soucient peu, en effet, de la nationalité de l'ouvrier qui a fabri-

(1) Probablement cette expression technique sert à désigner les contre-maîtres (Note du traducteur).

qué les meubles qu'ils achètent, et cette exigence législative a eu pour principale conséquence de permettre aux revendeurs de s'aboucher directement avec le producteur chinois.

Ce que je viens d'écrire repose sur le rapport de l'inspecteur principal des manufactures et, comme il est, en fait, l'auteur du régime nouveau, il est assez naturellement enclin à le considérer d'un œil favorable. En dépit des constatations fâcheuses qu'il est obligé de faire, il estime que l'*Act* a engendré, en somme et après tout, des résultats heureux. Pour le moment, cependant, l'*Act* paraît avoir surtout profité aux ouvriers les plus habiles, qui n'avaient nul besoin de mesures de protection, ou aux Chinois contre qui l'*Act* avait été fait. L'adoption ultérieure du tarif pour le payement à la tâche améliorera-t-elle le sort des ouvriers moins habiles ou plus âgés? C'est ce que le temps démontrera. Mais il est probable que lorsque les industriels auront pris l'habitude de n'employer que les meilleurs ouvriers, ils seront peu disposés à en embaucher d'autres, à n'importe quel prix, et ils préféreront, comme le montre l'exemple fourni par les fabricants de chaussures, monter des machines qui leur permettent de travailler avec un petit nombre de collaborateurs capables. Il est donc vraisemblable que le *Factory Act*, au lieu de résoudre un problème social, en posera un autre devant le pays, à savoir : Que faire à l'égard des ouvriers âgés ou infirmes? Aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que le début de l'année 1897 ait été marqué par la nomination d'une commission royale chargée d'une enquête sur les pensions de vieillesse.

II. Pensions de vieillesse. — La question des pensions de vieillesse est à l'ordre du jour dans toutes les colonies. Dans celle de Victoria le « Premier » a manifesté l'intention de saisir le Parlement d'un projet à ce sujet à sa prochaine session ; dans la Nouvelle-Zélande un projet a déjà été adopté et est entré en vigueur.

En Australie, la principale difficulté soulevée par le dessein de mettre ces pensions à la charge de l'Etat a été la suivante : si l'Etat veut payer une pension à toute personne, quelle qu'elle soit, qui atteint un certain âge, la dépense nécessaire sera trop considérable. Si, d'autre part, les indigents seulement doivent jouir de cette faveur, on arrivera à quelque chose de fort semblable au système anglais des « secours à domicile » (*outdoor relief*), système pour lequel, de même d'ailleurs que pour toutes les lois anglaises d'assistance publique, les Australiens professent une répugnance marquée. La qualification d' « indigents » et l'institution de *workhouses* sont considérées, en effet, comme des choses indignes d'un pays neuf où l'indépendance est célébrée comme une vertu nationale. Or, pour savoir jusqu'à quel point le système adopté dans la Nouvelle-Zélande et le projet à l'étude dans la colonie de Victoria échappent à ce reproche, il est nécessaire d'en faire l'analyse.

Dans la Nouvelle-Zélande, la première idée fut d'accorder la pension à tous ceux qui auraient atteint un certain âge, et telle fut la décision de l'assemblée en 1896. Toutefois, le projet qui vient d'être adopté cette année prescrit que la pension ne pourra être obtenue que par ceux qui en

ont besoin, et l'on cherche à éviter le reproche d'admettre ainsi le paupérisme en exigeant des postulants certaines autres conditions, à savoir une résidence d'une certaine durée et un certificat de bonnes vie et mœurs. Le montant de la pension a été fixé à 18 livres sterling par an (450 fr.); elle ne peut être obtenue qu'à partir de 65 ans et seulement par les vieillards dont les revenus annuels ne dépassent pas 52 livres (1.300 fr.) ou dont les biens ne représentent qu'une valeur totale de 270 livres au plus (6.750 fr.). Si la jouissance d'un pareil revenu ou la possession d'un pareil capital font obstacle à l'exercice de tout droit à une pension, l'existence de ressources d'un montant inférieur emporte une diminution proportionnelle du taux de la pension. « Le montant de la pension sera de 18 livres par an, mais il sera diminué : *a*) d'une livre par livre de revenu (sans tenir compte des fractions) si le revenu est supérieur à 34 livres ; et aussi, (*b*) d'une livre par 15 livres de capital ». Pour avoir droit à la pension il faut, en outre, avoir résidé pendant 25 ans dans la Nouvelle-Zélande, et les étrangers, les Asiatiques, les fous et les criminels ne sont pas admis à en bénéficier. La dernière des exclusions qui viennent d'être énumérées, montre en quoi consiste la condition relative à la bonne conduite des pensionnés, car l'*Act* n'a été voté qu'au profit des vieillards dignes d'intérêt. Or, si les mérites d'un homme peuvent toujours donner lieu à des appréciations fort diverses, du moins y a-t-il quelques marques externes par où ils peuvent se manifester et l'*Act* s'efforce d'en préciser quelques-unes. Ainsi une personne doit être écartée à raison de sa conduite criminelle si « pendant les douze années immédiatement antérieures elle a subi un emprisonnement de quatre mois au moins, ou si elle a été condamnée plus de quatre fois pour des infractions passibles de douze mois de prison au moins et d'un caractère déshonorant ; ou si au cours des 25 années précédentes elle a subi un emprisonnement de cinq années au moins, avec ou sans travail pénible, à raison d'une infraction d'un caractère déshonorant ». Le criterium ainsi établi est assez curieux, et il serait difficile de découvrir un exemple d'une condamnation à l'emprisonnement pour cinq années ou plus à raison d'une infraction qui n'emporterait point déconsidération du condamné (1).

Cette reconnaissance légale de l'*existimatio* et l'établissement d'une *minatio existimationis* résultant, en vertu de la loi, de la condamnation pour certains crimes sont dignes de remarque (2). Ce sont, paraît-il, des emprunts faits au droit danois et ce n'est pas, d'ailleurs, la première fois que la Nouvelle-Zélande s'inspire de modèles européens. Ainsi, c'est l'une des rares colonies anglaises qui admettent la légitimation par mariage subséquent.

(1) M. Harrison Moore perd assurément de vue, en faisant cette observation, les infractions d'un caractère politique ; mais cette omission est bien excusable de sa part, car il doit y avoir sans doute de longues années qu'il n'a pas été question, en Australie, d'une infraction de cette nature (Note du traducteur).

(2) Il est à peine besoin de rappeler ici et la disposition de l'art. 6 du Code pénal français, « Les peines en matière criminelle sont ou afflictives et infamantes, ou seulement infamantes », et la peine de la dégradation civiqué (art. 34), et les diverses déchéances civiles édictées par le législateur contre les individus frappés de certaines condamnations correctionnelles (art. 42). [N. du Tr.].

Une autre cause d'exclusion est l'abandon par le postulant de son époux ou de son épouse.

Enfin, le postulant qui échappe à ces diverses causes d'exclusion, doit prouver au magistrat compétent « qu'il est un homme de bonnes vie et mœurs et que pendant les cinq années précédentes il a mené une vie sobre et jouit d'une bonne réputation. » Ce n'est pas tout, le pensionné doit continuer à se bien conduire, car un magistrat peut supprimer les arrérages de la pension en cas d'inconduite ou d'ivrognerie. L'*Act* établit presque une sorte de *cura prodigi* en disposant que « si le tribunal répressif (*the convicting court*) estime qu'un pensionné dissipe, gaspille ou diminue son patrimoine, ou se gâte sérieusement la santé, ou porte trouble et atteinte au bonheur et à la tranquillité de sa famille, le tribunal peut ordonner que chaque arrérage de la pension soit versé entre les mains d'un membre du clergé, d'un *justice of the peace*, ou de toute autre personne recommandable qui sera chargée d'en faire jouir le pensionné ».

La question des ressources nécessaires pour le service des pensions, question qui dans d'autres pays a provoqué tant de projets impraticables, n'a engendré aucune difficulté dans la Nouvelle-Zélande. Le montant total annuel des sommes nécessaires a été évalué à 120.000 livres, et le gouvernement se dit en mesure de pourvoir à cette dépense avec les revenus actuels.

Les demandes des postulants doivent être examinées par un magistrat en audience publique. Les pensions sont déclarées absolument incessibles et insaisissables pour quelque cause que ce soit.

L'*Act*, de même que plusieurs autres mesures législatives d'un caractère expérimental, (par exemple la loi sur les manufactures de Victoria), a été voté seulement pour une durée limitée et dans trois ans le Parlement sera invité à examiner la question à nouveau, bien que l'épreuve à laquelle la loi aura été soumise au bout de ce délai, paraisse devoir être bien trop courte pour fournir des enseignements sérieux.

Dans la colonie de Victoria, une commission royale a été nommée dès le début de 1897 et a présenté son rapport au mois de mai 1898. Un rapport provisoire a appelé l'attention de qui de droit sur ce fait que des individus sans ressources étaient mis en prison, faute de toute autre disposition législative permettant de les secourir. Quelque temps après, le *Premier* se déclara prêt à trouver l'argent nécessaire pour donner des secours dans tous les cas où le magistrat devant lequel des mendiants seraient traduits, assurerait qu'il y aurait lieu de les assister. Il paraît que cette décision a déjà donné lieu à des abus.

La partie finale du rapport de la commission exprime l'avis : 1° qu'il est temps d'établir des mesures spéciales en faveur des pauvres âgés ou hors d'état de se suffire ; 2° que le meilleur moyen d'y parvenir consisterait à établir des pensions et des hospices ; 3° qu'il conviendrait de créer des distinctions suivant les mérites et les démérites de chaque individu ; 4° qu'il faudrait prendre en considération spéciale le cas des mineurs et autres ouvriers employés à des travaux dangereux ; 5° qu'on ne devrait rien faire qui fût de nature à contrarier la bienfaisance privée ou à gêner les

institutions destinées à encourager l'épargne ; 6° que tout impôt devrait être juste et équitable dans son incidence. D'autre part, la commission recommandait : 1° que l'assistance ne fût accordée qu'aux individus âgés de soixante ans au moins, conformément au principe du *sexagennat* appliqué dans les administrations publiques, en tenant compte, toutefois, de ce que certaines professions entraînent une usure prématurée ; 2° qu'une autorité responsable fût instituée pour apprécier et juger toutes les demandes de secours ; 3° que l'on établisse deux catégories, celle des méritants ou catégorie A, et celle des moins méritants ou catégorie B, les membres de la première ayant droit à une pension et ceux de la seconde devant être entretenus dans une institution soumise à la surveillance de l'Etat. La catégorie A devrait comprendre tous ceux qui ont passé au moins dix ans dans la colonie immédiatement avant l'époque de leur demande de secours, et qui ont fait tous les efforts possibles pour se suffire eux-mêmes, ou qui ont élevé leur famille d'une manière convenable et confortable. Le maximum de la pension qui pourra leur être allouée sera de 10 sh. par semaine, et de 15 sh pour deux époux vivant ensemble. Ceux qui jouissent de revenus personnels, inférieurs à 10 sh. ou à 15 sh., ont droit seulement à la pension nécessaire pour arriver à l'une ou à l'autre de ces sommes. La pension devrait être incessible et absolument insaisissable. La catégorie B devrait comprendre ceux qui n'ont pas résidé dans la colonie pendant le nombre d'années voulu, ceux qui sont dans un état mental ou physique qui les rend impropres à subvenir à leurs besoins, et ceux qui n'ont fait aucun effort pour se suffire à eux-mêmes ou qui selon toute probabilité dépenseraient mal l'argent qu'ils recevraient à titre de secours.

Pour ce qui est des dépenses nécessaires, la commission estime qu'il faudrait 89.700 livres par an pour subvenir aux besoins de tous ceux qui sont incapables de gagner leur vie, chiffre modeste si on le compare à celui de 120.000 livres auquel on est arrivé dans la Nouvelle-Zélande où la population est inférieure de 300.000 âmes au moins à celle de la colonie de Victoria, le montant de la pension moindre que celui qui est proposé par la commission, et l'âge requis plus avancé (65 ans au lieu de 60). Les fonds nécessaires devraient être tirés, d'après la commission, de quelque impôt d'une perception « simple et facile », et, par exemple, 1° de l'établissement d'un monopole d'Etat sur les manufactures de tabac ; 2° d'un impôt sur les salaires ; 3° un impôt sur la valeur non améliorée du sol (1) ; ou 4° un impôt sur les loyers des maisons.

Le Ministère a manifesté l'intention de tenter de présenter l'année prochaine au Parlement un projet sur la question.

Dans la Nouvelle-Galles du Sud un *select* comité de la Législature, a examiné la question et a abouti à des conclusions analogues à celles qui ont été formulées par la commission royale de Victoria.

3. Généralités. — A tous autres points de vue il y a peu de sujets intéressants à glaner parmi les faits politiques de l'année. Jusqu'ici il n'y

(1) Les mots « *the unimproved value of land* », que je crois devoir traduire sous cette forme littérale, visent apparement la valeur qu'un fonds pourrait acquérir s'il était exploité ainsi qu'il conviendrait [N. du Tr.].

a aucune source de renseignements digne de foi relativement à la loi qui a établi la conciliation et l'arbitrage obligatoires dans les conflits entre patrons et ouvriers à la Nouvelle-Zélande. Le Gouvernement attribue un grand succès à cette mesure et s'appuie là dessus pour demander au Parlement de lui accorder des pouvoirs coërcitifs pour faire exécuter les sentences arbitrales.

La question foncière a été soumise à la Législature de Victoria, sous la forme d'un projet présenté par le Gouvernement relativement au lotissement des terres publiques qui existent encore dans cette colonie. La mesure serait sans importance si elle ne devait pas avoir pour conséquence l'introduction du système des achats obligatoires par le Gouvernement. Ce système a été introduit dans la Nouvelle-Zélande où plusieurs grands domaines ont été acquis par le Gouvernement et morcelés de manière à constituer des fermes d'étendue variable qui ont été mises en vente. Les résultats obtenus ont été en somme satisfaisants, car le Gouvernement, après avoir acheté à des prix raisonnables, a réalisé des bénéfices dans la revente. Mais à Victoria la reprise des terres par l'Etat ne parait guère se justifier, car dans toutes les régions de cette colonie les grands propriétaires terriens démembrent leurs propriétés pour les vendre ou les affermer par fractions.

Dans la Nouvelle-Galles du Sud le Gouvernement a présenté un *bill* pour consentir des prêts aux agriculteurs au taux de 4 1/2 pour cent. L'élévation du taux de l'intérêt qui a régné jusqu'à présent dans les colonies, a provoqué naturellement l'éclosion de nombreux projets pour amener le bon marché de l'argent. Aujourd'hui le taux de l'intérêt, lorsque les risques courus par l'emprunteur sont raisonnables, n'est pas plus élevé qu'en Europe. Mais les gouvernements se préoccupent d'un autre genre de cas, à savoir des rapports des emprunteurs sans capital avec les prêteurs d'argent. Depuis l'abolition des vieilles lois contre l'usure, le seul frein mis à la rapacité des usuriers a consisté dans le pouvoir des tribunaux d'équité de réduire ou d'annuler les contrats tortionnaires conclus en violation de quelque accord fiduciaire intervenu entre les parties, ou sous l'empire de quelque contrainte, ou avec des héritiers présomptifs en vue d'une succession future. Après avoir étudié les lois sur l'usure en vigueur dans les principaux Etats d'Europe et avoir porté son attention aussi bien sur les dangers de mesures gênantes pour les opérations avouables que sur les fraudes imaginables pour éluder les mesures adoptées, l'*Attorney* général de Victoria a proposé d'étendre les doctrines des tribunaux d'équité à tous les prêts stipulés à un taux d'intérêt supérieur à 10 pour cent. En conséquence dans les hypothèses de ce genre il incomberait au prêteur d'établir que des circonstances particulières ont motivé ses exigences, et les tribunaux seraient investis du pouvoir d'admettre ou d'écarter les explications ainsi fournies. Mais la session du Parlement a pris fin sans que la solution de la question ait fait aucun progrès (1).

(1) Il est intéressant de rapprocher de ces renseignements le décret du 29 janvier 1898 qui limite le taux de l'intérêt en Algérie à 10 p. 0/0 (V. aussi loi 13 avril 1898, art. 60 et 61) les mesures législatives à l'étude en Angleterre pour réprimer les abus des prêteurs d'argent et les dispositions édictées en Allemagne, en Autriche, en Norvège ainsi que dans plusieurs can-

La question de la distribution du pouvoir politique est soulevée de temps en temps et excite un certain intérêt parmi les politiciens, mais bien peu ou même pas du tout parmi les électeurs. Dans la Nouvelle-Zélande et la Nouvelle-Galles du Sud, le Gouvernement propose de supprimer l'élection à vie des membres de la Chambre haute de la législature. L'on objecte naturellement à cette proposition qu'elle aboutirait à accroître beaucoup trop les pouvoirs du Gouvernement.

Dans la colonie de Victoria, le Gouvernement a présenté des projets pour l'abolition du vote plural et pour étendre le droit de vote aux femmes, ceci à l'exemple de ce qui s'est fait dans la Nouvelle-Zélande et dans l'Australie du Sud. Ce second projet a été repoussé par le Conseil législatif (la Chambre haute) ; au contraire, le projet relatif au vote unique (*the « one man, one vote » bill*) a été adopté avec un amendement emportant adoption, avec quelques modifications, du système *Hare* relatif à la représentation proportionnelle, qui est actuellement en vigueur en Tasmanie. Mais le Gouvernement et la Chambre basse ont refusé d'accepter cet amendement et, en conséquence, le dernier jour de la session, le projet a été mis de côté.

W. Harrisson Moore.
professeur à l'Université de Melbourne,
(Traduit par Jules Valery, professeur à la faculté de droit de l'Université de Montpellier).

tons suisses contre les usuriers. Il semble résulter de tout cela que, contrairement à la thèse de la plupart des économistes, la liberté absolue du taux de l'intérêt ne saurait se recommander aux législateurs (N. du Tr.).

ROUMANIE

Janvier 1897 — Avril 1899.

Sommaire. — 1. Chute du ministère Aurelian; ministère Stourdza. — 2. Les partis. — 3. La session de 1897-1898.— 4. Les élections municipales.— 5. Session de 1898-1899.— 6. Chute du ministère Stourdza.

Au commencement de l'année 1897, la Roumanie était gouvernée par un ministère libéral (1) présidé non par le chef du parti, M. Stourdza, qui s'était retiré peu de temps après l'ouverture de la session parlementaire, mais par M. Aurelian, et composé de membres marquants du parti, pris dans la majorité des deux Chambres; deux d'entre eux, MM. Cantacuzène et Stoïcesco, avaient même fait partie du premier ministère libéral présidé par M. Stourdza. Ce gouvernement ne put cependant se maintenir au pouvoir que jusqu'à la fin du mois de mars, il fut combattu par les libéraux eux-mêmes qui exigeaient que le chef du parti fût en même temps le chef du gouvernement; presque tous les projets de loi présentés par le gouvernement rencontrèrent une vive opposition de la part de ceux-là même qui avaient d'abord prêté tout leur concours au ministère Aurelian-Lascar; et pour rendre sa position encore plus difficile, deux ministres, MM. Cantacuzène et Stoïcesco, donnèrent leur démission. Harcelé continuellement, harassé par cette lutte stérile qui le mettait dans l'impossibilité de faire œuvre utile, le cabinet se retira tout de suite après le vote des budgets (le 26 mars) (2). A la suite de la retraite du cabinet Aurelian-Lascar, M. Stourdza qui, le 14 février, avait été élu Président du Sénat en remplacement du Prince Démètre Ghika décédé, fut chargé par S. M. de former le nouveau ministère, qui fut composé ainsi qu'il suit : M. Stourdza, Président du Conseil et ministre des affaires étrangères; M. Stolojian, ministre des domaines ; M. Phérékyde, ministre de l'intérieur ; M. Cantacuzène, ministre des finances ; le général Berindez, ministre de la guerre ; M. Iharet, ministre de l'instruction publique ; M. Djouvara, ministre de la justice, et M. Bratiano, ministre des travaux publics. Le 31 mars, le nouveau cabinet se présentait aux Chambres. La session fut close le 3 avril, le gouvernement n'ayant pas cru devoir la prolonger malgré le grand nombre de projets de loi restés en souffrance et dont quelques-uns avaient été même annoncés dans le message d'ouverture, notamment le projet de loi sur la caisse rurale qui faciliterait l'achat

(1) V. la *Revue* de mai-juin, 1897, p. 525.

(2) Si le cabinet Aurelian-Lascar n'a pu fournir une longue carrière, il faut reconnaître pourtant qu'il a rendu un grand service au pays en résolvant d'une façon très satisfaisante la question métropolitaine, mais ce gouvernement constituait-il seulement une combinaison provisoire chargée de cette importante mission, comme le soutiennent maintenant les partisans de M. Stourdza ? Ce n'était pas l'opinion des membres du gouvernement, et s'ils se sont retirés du pouvoir, ce n'est pas parce qu'ils partageaient cette manière de voir, mais pour ne pas assumer la responsabilité de la scission du parti libéral.

par les paysans des grands domaines ; la loi du timbre, la loi sur les patentes, l'ancienne loi de 1863 (1) ne répondant plus aux conditions économiques actuelles du pays ; la plus-value qui devait résulter pour le Trésor de l'application de ces deux lois était même entrée dans les prévisions budgétaires du ministre, prévisions qui ont dû être modifiées ensuite par la commission du budget (2); la loi sur l'enseignement secondaire et supérieur, la loi modifiant la loi des mines, etc. Si, malgré ce grand nombre de projets de loi dont la nécessité se faisait vivement sentir, les Chambres furent prorogées, ce fut pour permettre au gouvernement d'essayer, pendant les vacances parlementaires, de reconstituer le parti libéral, car le nouveau ministère avait à lutter maintenant non seulement contre les conservateurs et les junimistes (3), ses ennemis naturels, mais aussi contre le parti de M. Fléva, ancien ministre libéral, et les partisans du cabinet démissionnaire qui s'étaient constitués en parti politique séparé sous la direction de M. Aurélian et qui étaient bien décidés à ne pas prêter leur concours au cabinet Stourdza. Cette période de lutte parlementaire fut suivie d'une période de calme ; les luttes de partis avaient cessé, les événements n'intéressaient plus le peuple roumain, les libéraux comme les conservateurs n'avaient plus qu'un seul désir, ne formaient plus qu'un seul vœu, le rétablissement de Son Altesse Royale le Prince de Roumanie, qu'une terrible maladie tenait cloué sur son lit de douleurs ; Cotroceni (4) était devenu un lieu de pèlerinage ; nuit et jour, des centaines, des milliers de personnes s'y trouvaient, attendant avec anxiété les derniers bulletins ; enfin, après des semaines d'horrible angoisse, l'heureuse nouvelle fut annoncée, le Prince héritier était sauvé grâce aux soins intelligents et dévoués des Drs Cantacuzène, Boniciò et Kremnitz, et l'avenir de notre pays assuré. A quelque chose malheur est bon, on vit bien à cette occasion quel lien solide, indissoluble unissait le peuple roumain et la dynastie royale.

L'année 1897 a été marquée aussi par une grave crise économique qui s'est produite à la suite des grands dégâts causés par les inondations provoquées par les pluies torrentielles du printemps. Ces pluies continuelles causèrent un véritable désastre ; plusieurs villes et villages ont été endommagés ; les eaux du Danube, du Sireth, du Pruth, etc., ont débordé dans plusieurs endroits, brisant les digues, enlevant les ponts, détruisant les terrassements des voies ferrées, interrompant ainsi la circulation des trains et couvrant les récoltes et les pâturages ; des montagnes se sont écroulées, des troupeaux entiers et même des hommes ont été noyés, et la récolte, qui s'annonçait très belle, fut complètement perdue en beaucoup d'endroits et fortement endommagée partout, ce qui, surtout pour un pays agricole comme le nôtre, devait avoir de graves conséquences et

(1) Modifiée par la loi du 23 mars 1877.
(2) Voir le rapport de M. Castinesco, rapporteur général du budget.
(3) Ils étaient maintenant plus nombreux dans le Parlement, MM. Lascar Catargi, Carp, Take Janesco, Pano, etc., y étant entrés à la suite des élections partielles qui ont eu lieu au cours de la session.
(4) Le palais de LL. AA. RR.

déterminer une crise économique dont il se ressent encore. — Nous devons mentionner encore comme événements importants, avant d'arriver à la réouverture des Chambres, la visite que LL. MM. le Roi et la Reine firent au mois de septembre à S. M. l'Empereur François Joseph ; et la mort d'Alexandre Lahovary, ancien ministre de la police, des domaines et des affaires étrangères et l'un des membres les plus marquants du parti conservateur.

2. Les partis. — Si maintenant avant d'arriver à la session de 1897-1898 nous jetons un coup d'œil sur la situation de nos deux grands partis politiques, nous devons constater que la même confusion régnait dans le camp conservateur et dans le camp libéral. Le même désaccord que nous avons constaté chez les libéraux existait aussi entre les deux fractions du parti conservateur ; les conservateurs purs et les constitutionnels ou junimistes, ces derniers s'affirmant très souvent comme un parti distinct; notamment encore lors de l'élection partielle de Plaeshti les junimistes n'ont pas voulu reconnaître le candidat officiel des conservateurs, M. Philipesco dont la candidature a été soutenue par M. L. Catargi en personne et ont présenté un autre candidat parce que la candidature de M. Philipesco n'avait pas l'assentiment de M. Carp, le chef du parti junimiste : la fusion des deux nuances conservatrices était donc loin d'être complète.

Dans le parti libéral la mésintelligence est plus grande encore; à côté du parti qui soutient le gouvernement nous trouvons le groupe de M. Fléva et la fraction groupée sous la direction de M. Aurelian. Telle était la situation du parti libéral le 15 novembre, date de l'ouverture du parlement ; aucun des essais de réconciliation avec les partisans de M. Aurelian n'avait réussi ; la rupture était-elle définitive? on espérait encore l'éviter bien que les négociations plusieurs fois reprises n'eussent pas abouti ; et l'élection de MM. Lascar et Shendrea, anciens ministres dans le cabinet Aurelian comme vice-présidents de la Chambre ne pouvait être considérée comme le résultat d'une réconciliation ; le « Drapeau », l'organe du parti aurelianiste a eu soin de ne pas laisser là dessus d'équivoque : « il reste bien établi, « dit-il, que l'élection d'hier ne permet pas de préjuger de l'avenir et « qu'après cette élection chacun reste tout aussi libre dans ses opinions « et dans son action qu'auparavant. On ne saurait dire que quelque chose « de nouveau soit arrivé, qu'une question quelconque à l'ordre du jour « soit tranchée, que cette élection marque une victoire ou une défaite pour « quelqu'un ». Quelques jours après, un incident qui s'est produit à l'occasion de l'élection de la commission de l'adresse en réponse au Message Royal, a démontré encore une fois que le gouvernement ne pouvait pas compter sur les « Drapellistes » et que le nombre des membres de l'opposition parlementaire pourrait à un certain moment, renforcé par quelques mécontents, devenir assez considérable.

En effet on trouva après le dépouillement du scrutin 57 bulletins blancs contre 56 voix exprimées : il est vrai qu'au second tour de scrutin le nombre des bulletins blancs ne fut que de 30 ; ce n'avait donc été qu'un simple

avertissement donnée au gouvernement dont la situation devenait encore plus difficile par suite de la démission de M. Eugène Statesco, président du Sénat, et son refus obstiné de revenir sur cette décision. L'appui d'une personnalité aussi marquante que M. Statesco aurait été très utile à M. Stourdza surtout en ce moment, mais tout en déclarant que comme sénateur il continuerait à donner son concours au gouvernement, M. Statesco refusa catégoriquement la présidence du Sénat.

En dehors des difficultés que le gouvernement rencontrait dans le Parlement et qui d'ailleurs n'étaient pas assez graves pour l'inquiéter sérieusement, il eut à réprimer aussi un mouvement de rue qui menaçait de devenir assez inquiétant : nous voulons parler des manifestations organisées par les étudiants pour protester entre la demande des israélites d'être reçus dans l'armée roumaine. Cette manifestation antisémite dégénéra en un véritable scandale auquel une partie de l'opposition conservatrice n'était peut-être pas étrangère; et ce, dans le but de créer de nouveaux embarras au gouvernement qui sut les éviter en réprimant sévèrement ces troubles regrettables.

3. La session de 1897-1898. — Dans le Parlement, l'opposition essayait bien de faire un peu d'obstruction mais malgré cela le gouvernement réussit assez facilement à faire passer ses projets de loi ; le budget des chemins de fer donna lieu à quelques discussions ainsi que la question du service maritime : on soulevait des objections contre la ligne de Rotterdam choisie par le gouvernement de préférence à la ligne d'Anvers et contre le contrat relatif aux charbons de Westphalie qui étaient loin de valoir ceux de Cardiff.

Rappelons ici que l'industrie nationale a fait un grand pas en avant à la suite des essais faits pour employer comme combustible, pour les chemins de fer, le lignite mêlé aux résidus de pétrole, essais qui ont complètement réussi; déjà un certain nombre de locomotives ont été transformées pour pouvoir brûler du lignite et du pétrole et dans quelque temps la direction de nos chemins de fer n'emploiera plus que du combustible national, ce qui sera pour notre pays un bon commencement d'affranchissement vis-à-vis des industries étrangères.

De même la discussion du projet de loi sur l'enseignement secondaire et supérieur se prolongea tellement qu'on commençait à se demander si le gouvernement parviendrait à réaliser cette réforme de la plus haute importance, d'autant plus que l'opposition s'était coalisée ; en effet les flevistes et les drapellistes s'étaient donné la main pour combattre le gouvernement. « La concentration de toutes les forces, dans le but de réali« ser le programme du parti et de conserver intacts son prestige et son bon « renom, a toujours guidé notre activité politique. Nous avons sacrifié « toute autre considération au triomphe de ces idées. Aujourd'hui nous « sommes heureux d'annoncer que les libéraux groupés autour de la « Dreptate » (1) et du « Drapelul » se sont fraternellement donné la main

(1) Organe de M. Fleva.

« pour poursuivre avec des forces unies le but qui les anime tous.» Les mésintelligences s'accentuaient donc de plus en plus, et M. Aurelian et après lui M. Lascar, dans un magistral discours qui a fait sensation, protestaient énergiquement contre ceux qui soutenaient que leur intransigeance, leur désir d'être ministres, les questions personnelles en un mot, mettaient seules obstacle à la réconciliation avec les partisans de M. Stourdza : « Nous ne voulons pas nous soumettre, car nous ne reconnaissons à personne « le droit de commander ni par droit de naissance, ni par droit de conquête. « Nous ne voulons pas de portefeuille, mais nous désirons l'union de tous « les libéraux, la renaissance des anciennes traditions libérales, l'esprit de « fraternité, le travail en commun, que chacun ait une part des honneurs « et des responsabilités ; nous voulons que le parti arrivé au pouvoir tienne « ce qu'il a promis dans l'opposition, qu'il applique son programme et « qu'il fasse chaque jour un pas en avant dans la voie du libéralisme et de « la démocratie (1). »

Malgré la coalition de l'opposition, le gouvernement était décidé à ne pas céder devant les menaces, car il se sentait encore assez fort pour se maintenir au pouvoir et la motion de confiance, présentée après la discussion par M. Fléva relative à la situation du gouvernement, fut votée par 95 voix contre 50 ; il obtint le vote des budgets plus facilement qu'on ne le pensait, grâce aux séances du matin. Après les vacances de Pâques, la session fut prolongée jusqu'au 15 mai pour permettre de faire voter encore quelques projets de loi urgents. Après la clôture du Parlement, les pourparlers entre les libéraux furent de nouveau repris ; l'entente était prête à s'établir à un certain moment, ce fut au mois de juin lors de la célébration du 50e anniversaire de la révolution de 1848 ; malheureusement, au dernier moment, les tentatives furent de nouveau rompues et la paix ne put être faite.

Dans le courant de l'été, nous devons enregistrer comme événement important la visite de S. M. le Roi à la cour de Russie.

Nous devons mentionner aussi la retraite de M. Cantacuzène, ministre des finances, à qui sa santé chancelante ne permettait plus de s'occuper des affaires publiques avec la même activité qu'auparavant, et son remplacement par M. Pallade, ministre de la justice ; ce dernier département devenu vacant fut confié à M. C. Stoïcesco, ancien ministre. La maladie dont souffrait M. Cantacuzène ayant fait de très rapides progrès, nous eûmes deux mois plus tard à déplorer la perte de cette homme distingué qui était destiné à rendre encore de grands services à son pays.

4. Les élections municipales. — Les luttes politiques qu'on avait abandonnées pendant les mois de grandes chaleurs, furent reprises avec plus d'acharnement au mois d'octobre quand on entreprit la campagne en vue des élections municipales qui devaient avoir lieu le 1er et le 2 novembre ; le gouvernement et l'opposition organisaient de grandes réunions publiques à Bucarest et dans les principales villes de province ; ces élections

(1) V. les débats de la Chambre des députés, 1898, p. 707.

présentaient en effet une grande importance, car elles devaient être le prélude de la grande lutte électorale pour le Parlement, la session qui devait être ouverte le 15 novembre étant la dernière de cette législature.

Dans les élections communales, le gouvernement n'avait à lutter que contre le parti conservateur, les drapellistes ayant décidé de s'abstenir, bien que leur attitude à l'égard du gouvernement fût devenue encore plus hostile à la suite d'un discours prononcé par le président du conseil dans une réunion publique à Craïova et dans lequel ils avaient été insolemment attaqués.

Le résultat des élections municipales fut favorable au gouvernement qui l'emporta presque partout, mais il n'en est pas moins vrai que dans un certain nombre de villes le nombre des voix accordés à l'opposition était assez important, et notamment à Bucarest, pour le premier collège, la liste libérale obtint 1.791 voix et la liste conservatrice 1.432. Nous donnons le résultat du premier collège seulement, car les conservateurs ne présentèrent pas de liste pour le deuxième collège et demandèrent aussi l'annulation de l'élection du premier collège ; la protestation fut admise et l'élection annulée pour deux motifs : violation du secret du vote et violation de la prescription formelle de la loi qui veut que les opérations électorales soient terminées à 10 heures du soir.

5. Session de 1898-1899. — Le succès obtenu par le gouvernement dans les élections municipales ne découragea pas l'opposition; bien au contraire les attaques qu'elle dirigeait contre le cabinet devinrent de plus en plus violentes et l'attitude du gouvernement dans la question nationale était devenue son cheval de bataille. M. Stourdza, disaient-ils, n'avait pas tenu au pouvoir les promesses qu'il avait fait dans l'opposition, il avait même agi d'une façon contraire en supprimant la rente due par l'Etat roumain à l'église Saint-Nicolas de Brashov (cette rente servait à subventionner les écoles roumaines). Cette question fut d'ailleurs portée devant le Parlement par voie d'interpellation, aussitôt après l'ouverture des Chambres qui eut lieu comme d'habitude le 15 novembre. Le message d'ouverture insiste sur la brillante et sympathique réception faite à S. M. le Roi à l'occasion de la visite qu'Il a rendu à S. M. l'Empereur de Russie et mentionne la décision prise par le gouvernement de participer à la conférence de Rome ayant pour but d'établir une entente pour la défense des Etats contre les menées anarchistes, ainsi que l'invitation de prendre part à la conférence de la paix, due à l'initiative généreuse de S. M. l'Empereur Nicolas. — Comme projets de loi nouveaux qui devront être votés au cours de la session, le message annonce seulement le projet de loi sur l'enseignement professionnel, en ajoutant que les travaux de la session actuelle seront consacrés à la solution des projets de loi déposés au cours de la dernière session.

Disons de suite que cette session n'a pas été bien féconde. D'abord, avant les vacances de Noël, les séances furent remplies par la discussion de l'adresse en réponse au message royal, des interpellations, du budget des chemins de fer et du projet de loi sur les mines qui fut voté par la

Chambre des députés, etc. A la rentrée, la Chambre mit à son ordre du jour le projet de loi sur les syndicats agricoles qui avait été déjà voté par le Sénat, mais ce projet de loi ne put passer à la Chambre, le gouvernement n'ayant pas prêté son concours à cette réforme ; M. Stolojian, le ministre des domaines et l'auteur de ce projet, donna sa démission et l'intérim de ce département fut confié à M. Stourdza.

6. Chute du ministère Stourdza. — Pendant que le gouvernement avait à lutter dans le Parlement contre l'opposition qui devenait de plus en plus bruyante, nos campagnes commençaient à s'agiter ; les agents socialistes provoquèrent des troubles sérieux dans plusieurs districts, troubles qui menaçaient de se transformer en un mouvement agraire général, mais que le gouvernement réussit à étouffer par des mesures énergiques prises à temps ; il n'en est pas moins vrai que la situation du gouvernement devenait de plus en plus difficile. Il réussit pourtant à faire voter le budget et le projet de loi sur l'enseignement professionnel ; mais aussitôt après ce vote M. Marghiloman, à la Chambre, et M. G. Gr. Cantacuzène, au Sénat, déclarèrent, au nom de l'opposition, qu'ils « étaient décidés à s'opposer « par toutes les voies légales et en première ligne par l'obstruction parle- « mentaire à une plus longue présence au pouvoir du ministre président « actuel de l'Etat roumain. » Et, en effet, les Chambres furent closes le 23 mars sans que le gouvernement réussît à faire voter encore le projet de loi sur les mines qui, amendé par le Sénat, avait été renvoyé à la Chambre, ni celui qui tendait à modifier plusieurs articles de la loi électorale. L'opposition ne se contentait pas de faire de l'obstruction au Parlement, elle menait aussi une vive campagne extraparlementaire ; elle lança un manifeste, elle organisa de très nombreuses réunions publiques, de grands meetings qui se terminaient souvent par des manifestations dans les rues ; pour les empêcher, le gouvernement dut avoir recours à la force armée, les manifestants et les représentants de la force publique en vinrent aux mains, il y eut des blessés de part et d'autre ; enfin, le 30 mars, M. Stourdza remit à S. M. le Roi la démission du cabinet. Le même jour se répandit en ville la nouvelle de la mort subite de M. Lascar Catargi, le chef du parti conservateur ; cette nouvelle jeta la consternation parmi les membres de ce parti qui prévoyaient que des difficultés nouvelles allaient surgir. En effet, les deux fractions composant le parti conservateur, les conservateurs purs, qui élirent M. G. Gr. Cantacuzène comme chef, et les constitutionnels, dont le chef est M. Carp, ne purent se mettre d'accord pour former un cabinet. Les libéraux, non plus, ne s'entendirent pas pour former un cabinet de concentration et la crise ministérielle dura douze jours : après bien des combinaisons avortées, on eut recours à un cabinet conservateur formé en dehors des junimistes ; c'est à M. G. Gr. Cantacuzène que S. M. confia la mission de former le nouveau ministère qui fut composé de la manière suivante :

M. Cantacuzène, président du Conseil et ministre de l'intérieur.

M. le général Mano, au département des finances.

M. le général Jacques Lahovary, au département de la guerre.

M. Take Janesco, au département de l'instruction publique.

M. N. Fléva, ancien ministre libéral, au département de l'agriculture, de l'industrie, du commerce et des domaines.

M. Jean Lahovary, au département des affaires étrangères.

M. Dissesco, au département de la justice.

Mme S. Bilcesco-Alimanestiano,
Docteur en droit.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

La question d'Orient depuis le traité de Berlin (2e édition), par MAX CHOUBLIER, Paris, A. Rousseau, 1899, 1-496 p. (7 fr. 50).

Pendant que les nations tenaient à La Haye, en juin 1899, leurs pacifiques assises, une note discordante éclata tout à coup. L'agitateur Mina Tchéraz venait apporter aux puissances les doléances des colonies arméniennes de Bulgarie, de Turquie, d'Egypte et, malgré l'opposition des délégués ottomans, il organisait des réunions publiques, dont le tapage devait couvrir le bruit discret des entretiens officiels. Ce tumulte heurtant de son agitation la conversation correcte et le ton modéré des diplomates, c'était toute la réalité de l'histoire en face du rêve des hommes de bonne volonté. Au travers du grand projet des pacifiques, s'allongeait importune l'ombre menaçante de la question d'Orient. Comment peut-on songer à la Paix, sans penser à elle ? Si grave que soit la question d'Alsace-Lorraine « la paix générale de l'Europe est peut-être encore plus menacée par la question d'Orient » (1). Depuis 1870, c'est la source tristement féconde d'où naissent toutes les guerres d'Europe ; la guerre russo-turque de 1877-1878, la guerre serbo-bulgare de 1886, enfin la guerre gréco-turque de 1897, sans parler des troubles, des révoltes ou des massacres qui à chaque instant rendaient l'Europe attentive, sans même mentionner les actes de force qui, en 1886, pour la Grèce, et en 1897 pour la Crète, cherchaient dans le blocus pacifique le moyen de concilier plus ou moins franchement le bénéfice de la paix avec les nécessités de l'action. — Et la remarque est devenue banale que, pour assurer le repos de l'Europe, il faut d'abord résoudre la question d'Orient.

I

Assis près d'un grand fleuve, artère puissante de l'Europe centrale, — au bord du lac méditerranéen, à quelques jours de l'Inde par le canal de Suez, c'est-à-dire au seuil de trois mondes, l'Empire turc, affaibli par l'inertie musulmane, ébranlé par la révolte, offre à qui veut les prendre les clés réunies de l'Asie, de l'Afrique et de l'Europe. C'est le « Cipango » de l'ancien Continent, la terre fabuleuse dont la valeur économique et stratégique allume depuis longtemps les cupidités du vieux monde. La nécessité de s'ouvrir des routes vers les marchés lointains, le développement de l'expansion coloniale, la crainte que l'Amérique, purement américaine, ne garde pour elle seule, par Panama, l'autre route des Indes, tous ces faits nouveaux accroissent au XIXe siècle les convoitises antérieures. En même temps qu'elles deviennent plus fortes, elles deviennent aussi plus nombreuses. Catherine II s'arrangeait pour partager l'Empire turc avec l'Autriche. Entre Tilsitt et Erfurt, Napoléon songeait à le découper avec Alexandre. Plus tard la Russie en propose la division à l'Angleterre. Aujourd'hui personne ne dresse plus ces vains et pompeux projets de partage ; mais, pour être moins vastes et moins coordonnées,

(1) KAMAROVSKI. *Les causes politiques de guerre dans l'Europe moderne*, dans la *Rev. de droit intern. et de lég. comparée*, 1888, p. 137.

les ambitions modernes n'en sont que plus ardentes. En vertu de la notion singulière, qui est celle de l'équilibre européen, il suffit qu'une puissance prenne un morceau quelconque de cette terre à convoitises, pour qu'aussitôt les autres puissances y tentent une entaille à leur tour. En 1878 la Russie prend la Bessarabie. Immédiatement l'Autriche réclame la Bosnie et l'Herzégovine, tandis que l'Angleterre se saisit secrètement de Chypre. Ceux qui ne peuvent rien prendre s'efforcent au moins d'arrêter les progrès d'autrui. Les six grandes puissances revisent au Congrès de Berlin (13 juin-13 juillet 1878) les concessions territoriales faites par le traité russo-turc de San-Stefano. Elles interviennent en Crète moins pour empêcher la Grèce de se développer (1896-1898) que pour empêcher qu'aucune d'elles ne s'en empare. Elles élèvent à la hauteur d'un dogme l'intégrité de l'empire ottoman, et préfèrent toujours toutes n'avoir rien qu'une avoir plus.

Mais tandis que l'impossibilité d'un partage général ou d'une attribution exclusive retiennent l'élan des ambitions allumées, l'excitation des sentiments nationalistes déchaîne partout la révolte et la guerre. Fondée sur les ruines d'anciens peuples dont la race s'est conservée sans que le vainqueur y voulût, par fierté, mêler la sienne, la domination turque est minée par la base. Sous l'arbitraire unité de la surface, les différences ethniques ont toujours dessiné les cadres d'Etats nouveaux, prêts à sortir de la décomposition de l'ancien, et qui peu à peu émergent, au fur et à mesure que la puissance ottomane, fondée sur la tyrannie, appauvrie par la routine et corrompue par le fanatisme, s'épuise dans le gaspillage et s'évanouit dans la révolte. Alors les grandes puissances interviennent encore, non plus pour modérer leurs ambitions, mais pour contenir celles des nations neuves qui naissent de cet empire ancien comme la vie sort d'un organisme en décomposition. Puisqu'elles veulent se développer, il faut, bien entendu, les arrêter dans leur essor, car les grands Etats veulent qu'en cette situation privilégiée, si favorable à la puissance, végètent, toujours contenues, des civilisations inférieures ou des nations trop frêles pour en tirer profit. Alors nous tournons dans un même cercle. Pas de partage, puisque l'Europe ayant chassé les Turcs, ne pourrait à l'amiable s'en distribuer les dépouilles. Pas de solution par le principe des nationalités, puisque l'Europe, ayant créé des organismes neufs, ne veut pas que ceux-ci, librement développés, puissent un jour se servir contre elle d'une situation géographique exceptionnelle. Donc, qu'une puissance, venue du dehors ou sortie du dedans, cherche une expansion quelconque, aussitôt l'Europe s'ébranle. Il faut que l'empire turc subsiste sans se régénérer, parce qu'alors il serait une menace, mais tout en restant assez fort, parce qu'il lui faut contenir les nationalités autonomes sorties de son sein. A leur tour, il faut que celles-ci, assez fortes pour s'équilibrer réciproquement, soient trop faibles pour s'étendre. Et pendant que les diplomaties travaillent patiemment à ce jeu de bascule, l'Europe, l'arme au pied, monte la garde, moins pour surveiller la Turquie que pour surveiller les Etats balkaniques, moins pour surveiller les Etats balkaniques que pour se surveiller elle-même.

Toutes les combinaisons par lesquelles l'histoire a jusqu'ici réglé la question d'Orient sont des prodiges d'équilibre. Ce sont des constructions fragiles que le moindre coup de vent peut emporter en tempête. Aussi tout l'édifice craque-t-il chaque fois qu'à l'intérieur une cause quelconque l'ébranle. Or ces causes sont nombreuses. Tantôt c'est la tyrannie des Turcs et leur fanatisme, tantôt la puissance d'expansion d'un nationalisme d'autant plus fort qu'il est ethnique et religieux tout ensemble : alors la révolte éclate, la guerre s'allume, l'Europe s'efforce d'en atténuer les conséquences et d'en stériliser les effets ; mais elle est incapable de faire cesser les abus de la Turquie sans une action directe, que son système d'équilibre paralyse et que son exigence du concert alourdit ; d'autre

part elle est décidée à contenir dans d'étroites limites l'essor des nationalités autonomes. Dès lors la société des grandes puissances laisse à demeure dans la plaie les causes du mal. La Turquie peut massacrer les chrétiens, leur refuser l'égalité de conscience et la liberté du culte, car elle sait que l'Europe ne s'entendra jamais pour agir contre elle. Ne comptant que sur eux-mêmes, ses sujets se révoltent. La guerre s'allume, et chacun de craindre qu'une grande puissance ne prenne parti dans le débat, seule et pour elle-même, ce qui déchirerait l'Europe d'un bout à l'autre. La diplomatie veut que l'Orient reste faible pour ne pas être menaçant ; mais, s'il est faible, il est menacé. Tous les artifices du monde ne prévaudront pas contre ce dilemme. Frédéric-le-Grand l'a dit : « les garanties sont des ouvrages en filigrane ». Quand la Russie descend, par son propre poids, sur le Danube, quand l'Angleterre veut tenir toutes les routes de l'Inde et que l'Autriche, tentée par Salonique, accomplit sa poussée vers l'Est, *Drang nach Osten*, — est-ce assez de la garantie territoriale de l'empire ottoman, c'est-à-dire d'un « filigrane », pour arrêter les causes de guerre, internes ou externes, qui s'accumulent à l'Orient ?

II

A ce vaste problème, complexe et mouvant, l'ouvrage de M. Max Choublier vient d'apporter une contribution de premier ordre. A part le bel ouvrage d'Albert Sorel sur la *Question d'Orient au XVIIIe siècle*, nous n'avions jamais eu en France de bonne étude d'ensemble sur cette question délicate. Disséminés dans des articles de revue, les éléments français en restaient épars. Les études étrangères, si nombreuses en Angleterre, en Allemagne et en Italie, restaient presque inconnues du grand public français. Les historiens, qui l'examinaient en détail, se refusaient à prendre la question dans l'ensemble. Hors l'étude du baron d'Avril sur le *Traité de Berlin*, œuvre de pur commentaire, et celle très spéciale d'Engelhardt sur *le Tanzimat*, les diplomates n'y contribuaient pas. Enfin les jurisconsultes qui, dans ce problème, trouvaient une terre fertile en questions et en créations juridiques, ne consentaient guère à l'envisager qu'à titre accessoire comme une annexe à la question du Danube ou des Détroits ou à celle de l'indépendance des Etats. Presque toujours, étudier la question d'Orient, c'était, pour eux, examiner une face du droit d'intervention. Ils la prenaient, non pas pour elle-même et comme but, mais indirectement comme un champ d'épreuves, pour la vérification d'idées générales. M. Choublier a rompu ce cadre étroit, il s'est débarrassé des constructions juridiques et des applications de principe. Simplement, de façon droite et nette, il a posé le problème politique. Et comme en politique tout vieillit vite, il ne l'a pris qu'en 1878, au second et dernier règlement général qu'ait trouvé la question. En véritable jurisconsulte, qui toujours cherche son point d'appui dans un texte, il a pris pour point de départ le traité de Berlin. Quel a été son rôle et quelle est sa valeur ? Voilà la question à laquelle, dès le début (p. 23), il répond nettement : « Le traité de Berlin a été un désastre pour la Turquie. Il l'a sauvée de la mort immédiate, mais c'est tout. Il a ruiné sa puissance et il a augmenté la force de ses ennemis... En accordant plus de droits et d'indépendance aux sujets chrétiens du Sultan, en réglant le sort des petits peuples ennemis de la Turquie, qui naissent de chacune de ses morts successives, les puissances accrurent, au-delà de leur désir, des forces et des ambitions toujours prêtes à grandir ? »

La thèse est posée. Il n'y a plus qu'à suivre dans le détail et le fini du dévo-

loppement, l'idée claire et nette, ainsi dégagée dès le début avec un style sobre, élégant et ferme, où, quand bien même l'auteur ne mettrait pas en sous-titre « Etude historique » (1re édition), on sentirait déjà toutes les qualités de l'historien. Tout jeune, et déjà passé maître dans l'art difficile de débrouiller les enchevêtrements de l'histoire, M. Choublier prend tour à tour, au traité de Berlin, les trois groupes d'acteurs qu'il met en cause, la Turquie, les Etats des Balkans, les Puissances (première partie. *Le Traité de Berlin*, p. 23-150). Puis il les suit dans l'avenir du traité, mais alors trop intimement mêlés pour qu'il puisse les séparer encore, de sorte qu'il examine ici l'exécution et les effets du traité, d'abord quant aux Etats des Balkans, puis aux provinces turques. De là une série de chapitres : *Les affaires de Grèce et de Monténégro* (1878-1881), p. 151-303, *le développement de la nation bulgare*, p. 203-278, *la Turquie d'Europe (questions macédonienne et crétoise*, p. 278-354, et *la Turquie d'Asie (question arménienne)*, p. 354-395, en tout quatre grandes études, dont la réunion forme avec la deuxième partie *(depuis le traité de Berlin)*, la substance de l'œuvre.

Pour terminer, un tableau d'ensemble : *Etat actuel de la question d'Orient* (troisième partie, p. 395-469). Tel est le cadre, où, pas à pas, en suivant le fil des événements, se déroulent, dans leur principe et dans leurs conséquences, les deux grandes idées qui dominent le système du traité de Berlin : d'une part, poser en principe le droit d'intervention de l'Europe, pour assurer aux sujets du Sultan non seulement les droits élémentaires, essentiels à l'humanité, mais encore les réformes locales promises ; d'autre part favoriser et retenir en même temps, suivant un dosage difficile, l'essor du mouvement nationaliste. Sur ces deux points, grâce à l'étude de M. C., nous sommes maintenant fixés.

1) Sur le premier point, l'Europe fondait à Berlin beaucoup d'espérances. Elle ne croyait plus, comme au traité de Paris, que la Turquie pourrait se régénérer elle-même. Elle savait maintenant la vanité des promesses turques, l'impuissance voulue du *hatti-humayoun* de 1856, l'insolence et la mauvaise foi de la Porte. A la formule de 1856 « ne pas s'immiscer dans les rapports de S. M. le Sultan avec ses sujets ni dans l'administration de son empire », elle voulait substituer le principe de l'intervention (art. 23, 61 et 62 du traité de Berlin). L'Europe ne se contente pas de réclamer des règlements nouveaux pour la Crète : ils lui seront soumis avant d'être promulgués (art. 23). Pour l'Arménie, la Porte devra communiquer périodiquement les mesures prises aux Puissances, et celles-ci, munies d'un droit de contrôle, en surveilleront l'exécution. Pour tout l'Empire enfin, l'Europe prend acte des promesses de liberté et d'égalité qu'au point de vue religieux la Porte renouvelle spontanément, mais auxquelles, grâce à cette précision, le texte du traité pourra donner le droit de la ramener.— Précautions excellentes, car (p. 457) « l'Etat musulman repose sur l'Islam et la base même de l'Islam c'est son immuabilité ». Mais précautions insuffisantes, et ceci pour deux raisons : d'abord parce qu'en développant les nationalités autonomes, le traité de Berlin encourageait les provinces turques (la Macédoine, la Crète, l'Arménie) à se révolter pour arrondir les nationalités anciennes ou même pour en constituer, le cas échéant, de nouvelles ; ensuite, parce que les puissances ne pouvaient rien obtenir de la Turquie hors par la force, c'est-à-dire par l'intervention collective que précisément leurs divergences d'intérêt rendaient impossible. Là est la grande faiblesse du traité de Berlin : c'est qu'il organise une intervention impossible, non seulement parce qu'elle exige la conciliation d'intérêts contraires, mais parce qu'entre ces intérêts le règlement de 1878 achève lui-même de creuser le fossé. Du congrès de Berlin, les puissances sortent en effet plus jalouses et défiantes qu'elles n'y sont entrées. La Russie regrette les avantages de San-Stéfano ; elle s'irrite de ses limitations du côté de la Turquie d'Asie, supporte impatiemment la quasi-neutralité de

Batoum, et se console à peine avec la Bessarabie de l'échec qui frappe « la grande Bulgarie ». L'Angleterre, dont l'attitude hostile exaspère la Russie, mécontente tout le monde par son acquisition insidieuse de Chypre (traité secret du 4 juin). L'Autriche qui régit, sous couleur de mandat, l'Herzégovine et la Bosnie, inquiète vaguement l'Italie très ombrageuse du côté de l'Adriatique. L'Allemagne, assez indifférente, plus près du Sultan que des puissances, se demande avec scepticisme s'il est vrai, comme l'a dit Bismarck, que « la question d'Orient ne vaut pas les os d'un soldat poméranien ». La France a carte blanche en Tunisie, ce qui, pour l'Italie, provoque des méditations amères. Bref, ceux qui quittent le congrès les mains vides sont jaloux de ceux qui partent les mains pleines, même ceux qui partent les mains pleines sont inquiets de ce qu'ensuite pourront prendre les autres. Aux causes naturelles de conflits s'ajoutent des ressentiments et des soupçons nouveaux. Dès lors, comment accorder, dans une intervention collective, ces intérêts qui sont contraires par cela seul qu'ils sont rivaux ? Comment amalgamer dans un concert efficace et durable ces jalousies et ces froissements, ces méfiances et ces susceptibilités ? Comment obtenir, de cinq ou six, qu'ensemble, au même moment, ils soient d'accord pour agir, quand tous craignent de faire, en agissant, le jeu d'autrui ? Tout ce qu'on peut espérer, c'est qu'ils fassent les sacrifices nécessaires pour se maintenir mutuellement en respect eux-mêmes, mais non pour tenir en respect la Turquie. Intégrité de l'empire ottoman, pas d'action isolée, pas de condominium, voilà les trois points que l'Europe déduit du traité de Berlin. Créant la défiance, il mène à l'abstention. Même devant la sanglante honte des massacres d'Arménie, l'Europe se contente de convoquer à grand peine une stérile conférence d'ambassadeurs (26 déc.-10 février 1897). Triste, mais nécessaire aveu, la Porte a moins peur des Puissances que celles-ci n'ont peur d'elles-mêmes.

B) Au point de vue des nationalités, les conséquences du traité sont-elles meilleures ? Irritées par la tyrannie turque, les différences de race et de religion prêtaient à la révolte le solide argument du nationalisme. Le souvenir des anciens royaumes de Monténégro, de Serbie, de Roumanie, dessinait à des populations restées immobiles, sans infiltrations ethniques, le programme de leurs revendications. Satisfaire leurs aspirations turbulentes, n'était-ce pas en apaiser le tumulte ? L'idée avait été ébauchée, en 1830, par la constitution du royaume de Grèce. Maintenant elle s'élargit et se précise. L'indépendance du Monténégro, déjà admise sauf par l'Angleterre et par la Porte, est définitivement consacrée (art. 26). La Moldavie et la Valachie, reconnues en 1856 comme principautés distinctes sous le protectorat de la Turquie, reçoivent en s'unissant dans une pleine indépendance le titre neuf d'Etat de Roumanie. L'art. 34 du traité de Berlin accorde à la Serbie la pleine souveraineté que, depuis le traité d'Andrinople, limitait encore la suzeraineté turque. Enfin la Bulgarie, jusqu'alors simple province, est reconnue comme principauté indépendante sous la suzeraineté de la Porte (art. 1). Ainsi le traité de Berlin, grand créateur d'Etats, fait large accueil au principe des nationalités.

Mais, de ce régime, la paix des Balkans va-t-elle sortir ? Non, parce qu'au principe des nationalités l'Europe n'a pas fait la part assez large. Au risque de se contredire, elle l'admet pour instituer des Etats nouveaux, puis elle l'écarte quand il s'agit, une fois ces Etats créés, d'en tracer les limites, de sorte qu'après avoir donné l'essor au sentiment nationaliste, elle refuse de le satisfaire.

Au lieu d'étendre la frontière du Monténégro vers l'Herzégovine peuplée de même race, mais voulant donner à l'Autriche la Bosnie, l'Herzégovine et le district maritime de Spizza, les puissances poussent le Monténégro vers l'Est, dans un pays d'Albanais, race étrangère attachée à la Turquie. Résultat : le

Monténégro n'en peut prendre possession que deux ans plus tard, le 26 novembre 1880, après s'être heurté aux résistances de la Porte, retranchée derrière le vague de l'art. 24, appuyée sur la ligne albanaise et si récalcitrante que l'Europe après avoir amené ses vaisseaux dans la rade de Dulcigno, pour une pression morale (p. 173) faillit en retirer son ultimatum. Quand au dernier moment la Porte céda, l'ordre arrivait de lui céder ! — Ainsi le traité de Berlin traînait à sa suite, dans son exécution, des difficultés nouvelles.

Toujours pour n'avoir pas écouté, dans le tracé des frontières, le système qu'il acceptait pour les reconnaissances d'Etat, le traité de Berlin entretient en Bulgarie l'agitation qu'il se proposait d'éteindre. Le traité de San-Stéfano, plus fidèle aux indications ethniques, avait tracé le plan d'un vaste Etat bulgare, couvrant 160 000 kilomètres carrés du Danube à l'Archipel et coupant à l'Europe la route de Salonique. Aussitôt l'Autriche proteste. Les puissances l'écoutent. Elles redoutent qu'un vaste royaume bulgare docile à la Russie qui l'aura créé, ne serve à celle-ci d'avant-garde aux portes de Constantinople. Elles font trois parties de la Bulgarie de San-Stéfano : d'abord une Bulgarie autonome et tributaire, sous la suzeraineté du Sultan, du Danube aux Balkans (art. 1er) p. 277, puis une province privilégiée, la Roumélie orientale, des Balkans au pachalik d'Andrinople et à la Mer Noire, sous l'autorité directe, politique et militaire du Sultan (art. 13) p. 280, puis une province entièrement soumise au Sultan, mais sous promesse de réformes, de la Thrace à la Mer Egée. La Bulgarie est réduite au tiers (64.000 kilomètres carrés au lieu de 164.000). Le principe des nationalités n'est pas respecté. Mais on ne déchaîne pas une force comme l'idée nationaliste avec la possibilité de l'endiguer ensuite à son gré. Le 18 septembre 1885, sur un signal parti de Sofia, l'insurrection éclate en Roumélie ; le gouverneur ottoman, Gavril Pacha, est reconduit à la frontière. Le prince Alexandre de Battenberg proclame l'union de la Roumélie. L'Europe — qui, de 1878 à 1885, avait vu la Bulgarie, d'abord russophile, devenir russophobe, — cesse de s'opposer, puisque la Bulgarie, loin de jouer le rôle d'une avant-garde russe, maintenant prend celui d'un barrière turque. Mais si l'Europe, hors la Russie, se tait, la Serbie proteste. Mécontente d'avoir vu, à San Stefano, les districts de Tru et de Pirot, serbes de race, devenir bulgares, elle couve un ressentiment que l'expansion de la Bulgarie porte à son comble. Plus émue que la Turquie, qui reste immobile, elle prend les armes ; la guerre éclate. — Ainsi le traité de Berlin n'a créé des nationalités nouvelles que pour ajouter leurs propres guerres à celles de l'Europe avec la Turquie.

Enfin, en ouvrant la carrière au sentiment nationaliste, le traité de Berlin encourageait la Grèce à construire une plus grande Hellade. Appelée par le congrès à faire connaître ses vœux, la Grèce avait désigné Candie, la Thessalie, l'Epire (protocole n° 9, 29 juin 1878). Mais les puissances, hostiles sauf peut-être la France, à l'influence grecque, lui accordent simplement le principe d'une rectification de frontière, à négocier directement avec la Turquie (art. 24). Directement entreprises, les négociations échouent ; puis, suivant la prévision de l'art. 23, intervient la médiation des puissances. Le 15 juillet 1880, les ambassadeurs à Constantinople notifiaient au gouvernement turc le tracé Arta-Volo. Puis, comme la Turquie proteste, les puissances cèdent et proposent un nouveau tracé, moins libéral, que la Grèce, abandonnée. doit accepter (2 juillet 1881). Le congrès de Berlin avait ouvert toutes grandes les espérances de la Grèce, mais pour les restreindre et les décevoir aussitôt De là un mécontentement profond. Aussi, en 1888, quand s'élève la question rouméliote, la Grèce jalouse de la Bulgarie mobilise et ne pouvant directement s'en prendre à elle puisqu'elle n'en est pas limitrophe, elle se met à menacer la Turquie. L'Europe effrayée lui lance aussitôt un

ultimatum (19 avril 1886) puis, cet ultimatum accepté, l'aggrave par l'ordre de remettre sur pied de paix, dans le plus bref délai, les troupes mobilisées. Blessée dans sa dignité, la Grèce résiste. Le 8 mai le blocus pacifique, décidé par les puissances, est notifié par toutes, sauf la France. La Grèce cède. Delyannis démissionne et, le 24 mai 1886, son successeur Tricoupis commence la démobilisation. Ainsi toujours contenue, la Grèce n'est pas satisfaite. Elle rêve sa revanche et provoque par ses subsides l'insurrection crétoise (1895). Mais cette fois, malgré le blocus de la Crète, l'Europe ne peut empêcher la guerre gréco-turque d'éclater sur la frontière du nord (avril 1897) et, tout ce qu'elle peut faire, c'est, par sa médiation, d'en atténuer, au traité du 4 décembre, les résultats territoriaux.

III

Ainsi le traité de Berlin n'a pas donné à l'Europe la paix qu'elle aurait désirée. En accueillant le principe des nationalités sans le satisfaire, il ouvrait l'essor aux révoltes et aux tentatives d'agrandissement. Par la création d'Etats nouveaux, il augmentait le nombre des rivalités, des différends et des guerres. Pour faire une œuvre durable il eût fallu, non pas repousser le principe nationaliste, mais accepter franchement, en toute loyauté, les indications qu'il dégageait. Soucieux de l'intérêt des puissances beaucoup plus que des vrais intérêts de l'Orient, le congrès de Berlin n'a eu garde de pousser le désintéressement jusque-là. Mais quand bien même les puissances, confiantes en ses mérites, l'auraient loyalement appliqué, le principe des nationalités pouvait-il, à lui seul, résoudre la question d'Orient ? — Telle était la question finale du livre. Mais l'auteur, qui excelle à mettre en lumière l'enchaînement des intérêts et l'intrigue des politiques, aime trop le terrain de l'exposition et de l'histoire pour entrer dans celui de la discussion et du droit. Complétant sa finesse d'analyse par une légère pointe de scepticisme à l'égard des systèmes tout faits, il remplace cette conclusion logique par une délicate analyse de la situation respectives des parties en cause (3e partie, p. 395 et suiv.). La Turquie peut-elle compter sur la protection de l'Europe pour assurer son existence ? La Turquie peut-elle par elle-même assurer cette existence ? — Et quand, en deux chapitres excellents, vrai modèle d'analyse, il a répondu non, M. Choublier se croit quitte envers son lecteur qu'il abandonne séduit, mais un peu déconcerté, charmé par la finesse des aperçus, mais un peu dérouté par la demi-incertitude où son guide, pourtant si habile, le laisse. Je pense bien que cette incertitude est voulue, qu'elle est faite autant du scepticisme du diplomate que de la prudence de l'historien. Mais s'il était possible de retenir l'auteur qui se tire adroitement d'embarras par un départ élégant et rapide, il y aurait à lui poser quelques questions, pour voir plus clair dans cette pensée discrète, qui toujours s'abrite et parfois se dérobe derrière le rideau des évènements. Il ne s'agit pas de savoir comment se terminera la question d'Orient, car c'est le secret de l'histoire, mais de chercher la façon dont elle pourrait plus facilement et plus justement se trancher, au mieux des intérêts communs. — C'est là sans doute qu'interviennent les systèmes tout faits. Mais il y a des projets plus sérieux que celui de Polignac, dont Viel-Castel a parlé dans son histoire — et que, d'ailleurs, soit dit en passant — notre auteur aurait bien pu citer. Ces systèmes, ces projets méritaient mieux qu'une brève analyse au bas d'une page (p. 468). Quoique le genre du parallèle soit un peu usé, il eût été curieux de rapprocher dans une discussion un peu fouillée toutes les solutions — la solution par le partage — la solution par l'intervention

— et cette solution par le principe des nationalités qui, bien qu'incomplète, fait le fond du traité de Berlin. Il eût été intéressant de parler aussi des autres, et pour conclure, de choisir entre toutes. « Si la France, dit M. C. (p. 469) parvenait à imposer à la Turquie un régime de réformes basé sur la reconstitution des anciennes autonomies et sur la décentralisation administrative elle lui préparerait sur son sol même des héritiers ». Ainsi le traité de Berlin serait exact, en tant qu'il favorise l'essor des nationalités. Pour pacifier l'Orient, il n'y aurait qu'à développer progressivement les autonomies locales. Mais comment constituer des blocs autonomes avec la poussière ethnique de la Macédoine et de l'Arménie ? Comment même interdire aux grandes puissances, une fois les Turcs chassés, de continuer leurs rivalités anciennes sous le couvert des petits Etats qu'elles auraient fait naître ? Comment surtout empêcher les nationalités nouvelles de mériter par leurs jalousies et leurs guerres le nom tout neuf d'Etat qu'on leur aura donné ; le grand enseignement de la guerre serbo-bulgare peut-il être oublié ? Le principe des nationalités, que la science repousse d'une façon définitive, sauf à le transformer (Cpr. GASPAROTTO, *Il principio di nazionalita*, 1897) ne mérite pas plus ici la confiance des diplomates qu'il ne justifie, pris en lui-même, l'approbation des jurisconsultes.

La question d'Orient exige davantage. Née de l'importance du territoire et de la convoitise des puissances, éternisée par l'impossibilité d'une intervention énergique, qu'empêchent seules des jalousies cupides, la question d'Orient réclame la neutralisation des Balkans (1), seule façon sincère et pratique d'apaiser les rivalités en supprimant la possibilité des convoitises. Pourquoi M. Ch. n'a-t-il pas deviné tout ce qu'on pourrait attendre dans cette direction d'un système qui, par la neutralisation de Suez et de la Crète, est entré déjà dans les faits ? Quant à nous nous n'hésiterons pas à fonder sur lui notre espérance... si toutefois on peut en avoir une.

A. G. DE LAPRADELLE.

Agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.
Chargé du cours de droit international.

La conception juridique de l'Etat, par X. S. COMBOTHECRA. 1 vol. in-8, 185 p. Paris, Berlin, Londres et Genève, 1899 (6 fr.)

En donnant ce titre à son ouvrage, M. Combothecra veut montrer assurément qu'il existe une conception de l'Etat, qui est proprement juridique et qui se distingue de toute autre conception de l'Etat. Nous avions cru et nous croyons encore que l'Etat a en soi une certaine nature, qui est ce qu'elle est, qui n'est ni juridique, ni morale, ni philosophique et que, prenant cette réalité telle qu'elle, le juriste et le législateur ont à en tirer et à en appliquer les conséquences. Cette réserve faite, nous nous plaisons à reconnaître que le livre de M. C. est intéressant, rempli de renseignements, et quelquefois même original.

L'introduction contient une série d'affirmations sur « la nature, les variabilités historiques et les nuances locales, les éléments, les aspects, les formes, les branches du droit, ses rapports avec la science sociale », affirmations d'ailleurs toutes contestables, dont aucune, cependant, n'est accompagnée d'une démonstration. Il faut donc les prendre telles quelles, et continuer la lecture du livre.

(1) Cpr. SCHLIEF. *Der Friede in Europa*. Leipzig, 1892, p. 358.

L'auteur se propose « d'étudier l'Etat en tant qu'élément constitutif du droit, droit qui a en vue la régularisation de la relation sociale ».

Or la manifestation par excellence de l'Etat est la force publique. Qu'est-ce donc que la force publique ? M. C. se borne à répondre : c'est la force suprême de l'Etat. Suivent de longs développements souvent obscurs. Cependant il nous paraît en ressortir que, dans la pensée de l'auteur, la force publique dérive de la volonté générale, laquelle n'est elle-même que la volonté de la majorité. Franchement, cela n'est pas nouveau et n'explique rien (1).

M. C. déclare ensuite : « que pour qu'il y ait une société, il faut qu'il y ait plus d'un individu et que cette société soit quelque part » (p. 32 et 34). Après avoir ainsi sommairement analysé la nature de la société, notre auteur, invoquant de nombreuses autorités, affirme que l'Etat est une société parce qu'il se compose de plusieurs personnes qui coopèrent en vue d'un but et qu'il se trouve sur son territoire. L'Etat, ajoute t-il, est non seulement une société, mais il est la société la plus complète ; la société n'est pas une entité ayant une existence distincte de celle de l'Etat ; on n'a donc point à s'en occuper.

L'Etat, assimilé ainsi à la société, est-il un organisme ? Non, répond l'auteur. Et, pour le prouver, il procède à une critique rigoureuse de toutes les doctrines qui ont admis plus ou moins complètement l'idée de l'Etat organisme. Sans doute, dit-il, l'Etat a une existence propre aussi réelle que celle des individus, mais l'individu est une unité *spontanée* et l'Etat est une unité *voulue* (p. 59). L'Etat au fond n'est pas une unité différente de la somme des individus qui le composent. « L'union politique la plus puissante qui est l'Etat, est conduite par la volonté générale telle que nous la concevons, c'est-à-dire en réalité par l'ensemble des volontés individuelles ». Ce chapitre (déjà paru dans la *Revue*) est assurément la meilleure partie du livre. La discussion y est bien conduite ; les idées exprimées nous paraissent justes ; par exemple, M. C. est, à notre sens, tout à fait dans le vrai, quand il écrit : « La volonté de l'individu, qu'elle ait un but d'individualité ou un but de sociabilité, est toujours une volonté individuelle » (p. 60). Cependant l'auteur ne nous dit pas comment il concilie cette proposition avec cette autre : « L'Etat est une personne collective souveraine » (p. 162), et avec tout le chapitre IX, intitulé : « *L'État* en tant que personne ».

Des innombrables définitions de la souveraineté, M. C. ne nous fait grâce d'aucune. D'après lui, la meilleure de ces définitions ne vaut pas grand chose, et ce qui constitue la souveraineté « c'est la fixation continuelle des attributions de l'Etat par la volonté générale et la réalisation de ces attributions avec l'aide éventuelle de la force publique ». Signalons les pages placées sous ce titre : *La souveraineté en face du régime et des formes de l'Etat*, et particulièrement l'exposé très net de la différence entre l'Etat fédératif et la confédération d'Etats », l'Etat fédératif étant un véritable Etat, les confédérations d'Etats ne l'étant pas du tout » (p. 142).

Enfin pour résumer et conclure, M. C. s'exprime ainsi : « L'Etat est une collectivité d'êtres humains, établis pour une certaine durée, dans un territoire déterminé, avec des ressources (capital ou budget) plus ou moins importantes, unis volontairement en activité coopérative constante, sous une direction médiate ou immédiate (gouvernement), en vue d'un but multiple et soutenus contre les récalcitrants du dedans le mieux du monde, conformément à la volonté de leur ensemble (volonté générale), par une force suprême matérielle émergeant de leur

(1) V. la critique très pénétrante de la loi de la majorité, dans SARIPOLOS, *L'élection proportionnelle et la démocratie*, t. I, p. 353 et s.

milieu et les rendant un tout, capable de droits et d'obligations, qui n'est, vis-à vis du dehors, qu'une simple entité plus ou moins puissante » (p. 161).

Tel est le livre de M. C. L'influence de Rousseau y est évidente. Mais l'ouvrage révèle une connaissance approfondie de la littérature du droit public. Si nous avons bien compris sa pensée, l'auteur a voulu démontrer que l'Etat est la somme de volontés individuelles et que, parce qu'il est cela, il possède la puissance de contraindre. Après tout la thèse est soutenable, mais elle n'est pas neuve et elle eût assurément gagné à être exposée en une langue moins abstraite.

Léon Duguit
Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Bordeaux.

REVUE DES PÉRIODIQUES

Revue Générale du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence en France et à l'étranger (Paris, 4, rue Le Goff, 16 fr. par an, in-8 bimensuelle.

HAURIOU. — **De la personnalité comme élément de la réalité sociale.** La personne — notion subjective, et non l'individu, notion objective — est un important élément social. Le droit a rattaché tous les droits aux personnes dont les uns sont des individus, ce sont les hommes, et les autres non, ce sont les personnes morales. Le rôle des personnes va grandissant à mesure que la vie sociale s'intensifie.

La personne est l'agent qui opère dans le domaine psychique la fusion de l'individuel et du social, sans laquelle l'union de l'individu et de la Société ne peut subsister. L'accord se fait le plus souvent par l'accommodation à chaque homme des idées et sentiments sociaux, qui leur donne, outre leur réalité objective, un tour particulier et subjectif. D'ailleurs les idées et les sentiments individuels sont également subjectifs et objectifs à la fois.

Il y a trois types de personnes juridiques : une personne juridique complexe, à la fois collective et individuelle : c'est la première en date et celle d'où sont sorties par différenciation les deux autres ; 2° la personne juridique individuelle ; 3° la personne morale ou personne collective.

Le premier type est celui de l'humanité primitive où il n'y a que des groupes, et se trouve très net dans la famille patriarcale avec copropriété familiale dont le droit romain offre une image déjà altérée, et dans la royauté absolue. Leur mécanisme est difficile à saisir, et on comprend difficilement comment la volonté subjective du roi peut traduire à la fois la réalité objective de ce même roi et celle du royaume. Pour résoudre la difficulté, les uns voient dans le royaume un organisme dont le roi est l'organe : les autres, répugnant à méconnaître les volontés individuelles, font du roi le représentant du royaume. Cette seconde idée semble exacte, car l'évolution montre les volontés individuelles se dégageant progressivement dans l'Etat comme dans la famille. Si elle a paru critiquable, c'est qu'on a vu dans la représentation une fiction ; tandis que réellement elle repose sur une fusion des volontés individuelles, ainsi que le croyaient les juristes romains. Cette fusion est réalisée par le pouvoir, qui est l'élément agglutinant de la société, qui crée la solidarité, et qui est au fond l'action d'une volonté sur d'autres volontés, à charge de revanche d'ailleurs.

La personnalité juridique complexe se dissout à un moment donné et fait place d'une part à la personnalité individuelle, d'autre part à la personnalité collective ou morale. Cette séparation s'opère lentement, parce qu'il est difficile de concevoir l'individu sans le groupe auquel il appartient. Le droit d'ailleurs ne considère dans l'individu que la volonté qui est seule productive d'actes, parce qu'il ne régit que les actes extérieurs ; le reste appartient à la métaphysique. Ou plutôt le droit s'est fabriqué cette métaphysique en supposant la continuité et l'identité

persistante de la volonté, la survivance à la folie et à la mort même, à l'aide de fictions comme celles du patrimoine, de l'incapacité, où on ne peut reconnaître la volonté initiale. Il est vrai que ces fictions sont en décadence ; ainsi la faillite rompt l'unité théorique du patrimoine. En même temps on voit que la personnalité juridique concilie le besoin de changement des individus avec le besoin de stabilité de la société. Ces personnes individuelles peuvent-elles être représentées, malgré leur continuité et leur identité qui semblent rendre impossible toute fusion, malgré l'absence de lien de puissance à cause de l'autonomie individuelle ? Pour admettre l'affirmative, on considère que la première objection reposait sur une simple convention sociale, et que la seconde serait levée dès que la volonté se soumettrait par un sacrifice spontané au pouvoir.

Les personnes individuelles ne pouvaient recueillir tout l'héritage de la personnalité complexe. Une partie est allée aux personnes morales. Celles-ci à leur tour concilient le social et l'individuel, car d'un côté les collectivités sont de véritables individus, et d'autre part chacune d'elles enferme en son sein un état social fragmentaire, même quand il s'agit d'une fondation, celle-ci ne pouvant subsister que par des bénéficiaires. La personnalité morale des individualités collectives doit servir à concilier : 1° les intérêts individuels de la collectivité elle-même, des individus physiques avec lesquels elle se trouve en relation, des autres individualités collectives à qui elle peut avoir affaire ; 2° l'intérêt social externe et l'intérêt social interne. Le droit n'arrive pas du premier coup à dégager cet instrument perfectionné ; il n'intervient d'ailleurs qu'après le fait. Il en résulte que la personnalité n'est pas à la disposition de l'Etat qui peut surveiller, mais non créer ou détruire. La personnalité n'est pas une pure fiction, elle correspond à une réalité sociale, elle est objective socialement. Pour le démontrer, il suffit d'établir d'abord que les entreprises collectives acquièrent par suite d'événements divers une individualité sociale ; la moindre réflexion montre que leur fonctionnement prolongé les sépare, dans la pensée de tous et aux yeux même de l'État qui ne leur accorde la personnalité pratique que pour un certain temps, de leurs membres ; il suffit même d'une volonté extérieure pour créer cette individualité, ainsi pour la fondation, ainsi même pour des sociétés dont les fondateurs se retirent souvent après les avoir créées. Ensuite les membres de la collectivité travaillent à lui donner une vie subjective. Ceci se traduit en général par une organisation intérieure basée sur la représentation, consistant dans la division des membres en deux groupes plus ou moins clairement distincts, celui des représentants qui a l'exercice des droits, et celui des représentés qui en a la jouissance. La raison d'être de cette organisation tient d'une part au besoin qu'a tout organisme de se créer une vie intense, d'autre part au besoin de lui donner la forme de la solidarité représentative. Elle n'est donc pas l'œuvre artificielle de l'autorité. Du reste les représentants sont souvent choisis par l'élection, dont le régime est très important puisqu'il établit l'unité entre représentants et représentés.

Toutefois ce n'est pas seulement l'union du groupe des représentants et de celui des représentés qu'il s'agit de réaliser, mais l'unité des solutions réparties entre les deux groupes. Et il faut que cette organisation soit spontanée, sinon on sera en droit de dire que la personnalité morale est fictive. Or on peut distinguer deux stades dans cette unification spontanée. Dans le premier stade, il se dégage une volition humaine maîtresse, c'est la décision ; dans le second cette volition est représentée par toutes les autres volitions nécessaires à la réalisation, c'est l'exécution. L'une et l'autre sont des manifestations diverses de la solidarité représentative et du pouvoir. Il est d'expérience vulgaire que sur toute décision à prendre, il se dégage une volonté qui l'emporte par le jeu des forces intérieures,

et elle est obéie dans l'exécution à cause du pouvoir, de l'ascendant, du but poursuivi en commun. Ainsi la personnalité existe parce qu'il y a vie collective voulue, elle est en même temps acceptée par le milieu social, à la condition que par l'adjonction d'un patrimoine, elle devienne continue et identique. Ici la part de fiction est la même que pour les personnes physiques.

Une fois la personnalité morale organisée, il reste à fixer en elle la dose de capacité, de puissance et d'exercice des droits, et à déterminer par rapport à elle la situation des divers membres. Or la jouissance des droits existe chez tous les membres qui sont ainsi les sujets de la personnalité morale, et l'exercice en est donné aux représentants.

Comme conclusion, puisque la personnalité morale est réelle, puisque c'est une construction qui s'élabore spontanément dans le milieu social, elle n'a nullement besoin d'être créée ni organisée par l'État envisagé comme puissance publique, alors même que celui-ci par la loi s'est en partie emparé du droit. S'il en est ainsi, notre droit public est à remanier ; il faut contraindre l'État, puissance publique, à renoncer au droit de conférer et de retirer la personnalité aux associations et aux établissements : il faut considérer cette personnalité comme existant de plein droit à la condition que l'individualité de l'établissement soit assurée, et comme d'ailleurs nous vivons sous un régimé de liberté et d'égalité, comme toutes ces personnes morales ont la même fonction qui est d'assurer par le moyen juridique la conciliation de l'individuel et du social autour de l'œuvre entreprise et à l'intérieur de cette œuvre, toutes jouiront des mêmes droits et seront égales entre elles comme sont égales les personnes individuelles. L'Etat aura des pouvoirs d'officier de l'état civil et une surveillance de nature judiciaire ; mais il ne pourra pas plus agir administrativement sur l'état des personnes morales qu'il ne peut agir sur celui des personnes physiques.

Félix Moreau
Professeur de droit administratif à l'Université d'Aix-Marseille.

VARIÉTÉS

Les clubs et les associations de femmes aux Etats-Unis

Les femmes américaines ont cherché dans la pratique de l'association le moyen de résoudre la plupart des problèmes de l'existence. Leurs groupements, purement littéraires ou charitables au début, n'ont pas tardé à élargir considérablement le cadre de leurs travaux. La croissance de ces clubs féminins a été extrêmement rapide dans les petites agglomérations comme dans les grandes villes. Dans les petites villes ils ont tout de suite compris l'élément intellectuel qui s'est facilement groupé dans les grands centres ; ils répondaient à un besoin particulier de sélection, besoin auquel ne répondaient pas les groupements par églises, comprenant une foule beaucoup trop considérable. Quoi qu'il en soit, l'importance des associations féminines est telle, elles ont tellement élargi le but initial de leurs études, que le besoin de la division du travail s'y est fait sentir. Les associations se divisent généralement en plusieurs sections, dont voici les objets principaux : éducation, philanthropie, économie domestique, art, science, littérature, philosophie. La spécialisation des études a déjà donné les meilleurs résultats et en promet de nouveaux. Les grandes associations féminines ont déjà la direction de nombreux mouvements réformistes, dans tous les ordres d'idées : charité, instruction publique, lois ouvrières ; elles mettent toute leur influence à faire entrer l'élément féminin dans les postes d'inspecteur du travail, d'administrateur d'école, etc.

Il n'est pas un mouvement, pas une *agitation*, dans le sens américain du mot, auquel ces clubs ne prennent part, qu'il s'agisse de la réforme des logements, de la multiplication des parcs et des jardins dans les villes, de tout ce qui touche à la beauté des villes et à leur salubrité.

Malgré cette influence énorme on peut dire qu'il ne s'agissait encore ici que d'une première étape : le club isolé. Mais le club isolé a bien vite compris qu'il ne devait pas se confiner dans son indépendance absolue, qui, par la force des choses, limitait son action à une seule localité. De là la fédération des clubs, qui prit naissance dans la Nouvelle-Angleterre et dans les Etats du centre. Là, les clubs en quelque sorte municipaux s'unirent en des associations plus vastes correspondant à la circonscription d'un Etat particulier (*state federation*). On ne s'en tint pas là, et les *states federations* s'unirent entre elles pour former la Fédération générale des clubs de femmes (*general federation of women's clubs*). Cette *fédération générale* correspond au cadre de la confédération américaine tout entière : elle est, comme on dit aux Etats-Unis, *nationale*. Elle possède une sorte de gouvernement central (*national board*) : gouvernement qui a ses fonctionnaires (*national officiers*). A l'heure actuelle, trente fédérations d'Etats sont affiliées à la fédération centrale : c'est dire que bien peu d'Etats restent isolés. — Les clubs de femmes sont entrés complètement dans la période de centralisation : ils ont en conséquence unifié leurs règlements et leurs méthodes de travail.

Voilà bien un Etat dans l'Etat : les pouvoirs publics fédéraux n'ont pas affecté d'ignorer l'existence de ce puissant instrument de travail. Ils ont jugé plus sage de contracter alliance avec lui : le *department of labor* a adressé à tous les clubs

de femmes par l'intermédiaire de la fédération générale et des fédérations d'Etats une circulaire contenant de nombreuses questions : le *department* voulant pousser à fond son travail de statistique a même envoyé sa circulaire aux rares clubs encore isolés. Douze cent quatre-vingt-trois clubs ont répondu à la circulaire. Je ne saurais mieux faire que de résumer la plupart des questions du *department* et de mettre en regard les réponses des clubs.

La première question était : Vous occupez-vous de *sociologie, d'économie politique* et *de philanthropie* ? — Oui, répondirent 431 clubs ; 9 clubs, plus modestes, se bornèrent à dire que ces hautes études figuraient seulement dans leur programme futur.

Seconde question : Entrez-vous dans les détails de la pratique, au moins sur certains points ? — 425 clubs répondirent par l'affirmative, avec cette réserve, qu'ils n'étudiaient que certaines questions pratiques, sans du reste les déterminer, ce qui enlève un grand intérêt à ce document statistique, par trop peu précis.

D'autres réponses montrèrent clairement le caractère démocratique de ces clubs: 350 clubs admettent des ouvrières dans leur sein. — Mais ce mot d'ouvrières comprend les employées de commerce, de sorte que nous ne pouvons pas savoir le nombre des ouvrières manuelles. En tout cas les clubs ne semblent pas désirer beaucoup s'affilier les ouvrières encore filles (*working girls*), 29 clubs seulement ont organisé des clubs secondaires en quelque sorte préparatoires pour les jeunes filles — 388 clubs engagent les ouvrières à entrer dans des associations toutes faites — 423 au contraire leur conseillent de former des associations séparées. — Pourquoi ces associations séparées ? — Parce que, répondent six clubs, les séances ont lieu dans l'après-midi, heure inaccessible aux ouvrières ; d'autres répondent que les travaux de leur club sont si importants qu'on ne saurait se consacrer à une autre occupation. — Ajoutons que 303 clubs ont répondu s'occuper principalement d'études littéraires et théoriques et n'étudier les questions pratiques qu'à titre purement accessoire.

D'autres clubs, en petit nombre du reste, sont parvenus à s'assurer la présence des ouvrières : le New Century Club à Utique (New-York) a ainsi deux séances par jour, l'une de 2 à 5 heures, l'autre de 6 à 9 : l'ordre du jour est le même dans les deux séances : on ajoute à la séance du soir l'attraction d'un souper. — Le club littéraire des dames de Grand Rapids (Michigan) a aussi organisé, dans le même but, des séances du soir.

L'enquête a surtout révélé les 2 points suivants: 1° impossibilité de classer absolument les clubs par spécialités bien déterminées ; 2° prédominance de l'étude des sciences sociales et économiques.

L'essai de classification par spécialités, un peu arbitraire du reste, a donné les résultats suivants :

L'Arkansas compte 35 clubs, avec 1,800 membres, s'occupant d'instruction, de l'établissement de bibliothèques publiques, de l'éducation des enfants, d'économie domestique. Les 104 clubs du Colorado, peuplés de 4,500 membres, étudient toutes les questions ouvrières, de plus le droit constitutionnel et les voyages. Le Kansas avec 124 clubs et 3.000 membres étudie la science de l'éducation, la question des bibliothèques de voyage, etc. — Mêmes questions étudiées par les 83 clubs du Minnesota (3,516 membres), on essaie de plus d'y créer des clubs de mères de famille. L'Etat de New-York compte 196 clubs, avec 25.000 membres : on y étudie la littérature, l'art et la science de l'éducation Nous ne continuerons pas cette énumération qui serait fastidieuse : qu'il nous suffise de dire que l'étude de la musique charme les séances des clubs de Delaware, de North Dakota, de la Pennsylvanie. Les clubs de la Floride, plus austères, étudient

la constitution de leur Etat : les clubs du district fédéral de Colombia, qui ne peuvent se proposer la constitution locale comme objet d'études, se rabattent sur l'organisation municipale. Enfin tous les clubs se livrent plus ou moins à la littérature et à peu près tous à l'étude de l'économie politique.

Est-ce une survivance du séparatisme sudiste ? Les Etats d'Alabama, du Texas et de la Caroline du Sud ont des fédérations de clubs absolument spéciales, qui ne sont affiliées en rien à la fédération nationale.

C'est surtout dans le Far-West, où tout est encore à créer dans beaucoup d'endroits, que les clubs de femmes ont fait sentir leur bienfaisante influence. Ce sont eux qui ont créé les écoles, les bibliothèques, publiques, etc., qui ont creé en un mot une vie sociale dans des contrées désertes. Le club appelé « Woman's Board of trade andlibrary association of Santa Fé » (Nouveau Mexique), a presque tout créé dans la capitale de cet Etat. Il a été moins un club qu'un vrai gouvernement, où la division du travail fonctionnait dans de véritables départements ministériels. Les femmes ont créé à Santa Fé la place publique, établi des pavillons pour la musique, tout, jusqu'aux simples fauteuils. Elles ont établi une bibliothèque publique, aux règlements très libéraux, où même les étrangers et les enfants peuvent prendre des livres et les emporter chez eux, ce qui ne se fait pas dans nos bibliothèques parisiennes. Dans d'autres régions du Far-West, ce sont encore les associations féminines qui ont bâti villes et villages, et des villages charmants, avec de beaux parcs, et des arbres dans toutes les rues : elles ont construit des marchés, et même, dit la statistique que j'ai sous les yeux, elles ont édifié des *monuments historiques* dans le Minnesota, ce qui peut paraître inattendu étant donné la conception que nous nous faisons des monuments historiques : ce sont probablement de simples colonnes commémoratives destinées à rappeler des évements d'un intérêt exclusivement local. Les femmes de l'Iowa se piquent d'agriculture et leurs clubs ont pris l'appellation mythologique de *filles de Cérès*.

Les clubs de Boston, l'Athènes américaine, sont extrêmement luxueux : on s'y occupe de réceptions musicales, on y joue au whist, etc., ce qui n'empêche pas sans doute les occupations plus sérieuses, notamment de former des domestiques, chose très rare et très difficile aux Etats-Unis : les futures ménagères peuvent aussi y prendre des leçons. Dans le Michigan il y a des associations qui s'occupent de l'éducation des femmes-médecins, et même ce qui est moins relevé, mais aussi utile, des nourrices : ajoutez les clubs de femmes sténographes, de femmes bureaucrates, et vous n'épuiserez pas la liste.

Le bulletin du *department of labor* finit sur cette intéressante question des clubs de femmes par des renseignements qui ne manquent pas de charme. Dans le centre des Etats-Unis et dans la Nouvelle-Angleterre de nombreux clubs ont créé des *holidays-homes* ou maisons de vacances, situées dans les montagnes ou au bord des lacs. L'installation en est luxueuse, les sites sont superbes, les divertissements n'y manquent pas, les repas y sont excellents si j'en crois le menu tentant qui est publié par le *department of labor*, et ce qui ne gâte rien, servis à des prix surprenant ceux qui croient que la vie est chère aux Etats-Unis. Dans cet ordre d'idées, c'est l'Occident Club, de Chicago, qui paraît détenir le record ; ce club est composé d'employées de la Western Electric Company. Tous ces clubs paraissent vivre à leur aise : la générosité publique leur fait beaucoup de cadeaux, surtout à l'occasion de la grande fête anglo-saxonne de Noël, le christmas classique.

Pour la statistique détaillée je renvoie le lecteur au bulletin du *department of labor*, paru à Washington en juillet 1899 (1) : en lisant l'énumération presque

(1) *Bulletin of the Department of labor*, nº 23, July 1899, Washington, government printing, office, 1899.

infinie des clubs féminins, et surtout leur objet, on se convaincra que tous sont loin d'avoir un caractère révolutionnaire et rébarbatif : la club poétique de Clio, à Denver, (Colorado) s'occupe exclusivement de littérature : toujours à Denver l'Athene Musical Club étudie la musique dans ses *expressions les plus élevées :* c'est au moins sa prétention. Dans beaucoup on apprend la civilité puérile et honnête, et enfin un grand nombre d'associations s'interdisent dans leurs statuts de s'occuper d'autre chose que des drames de Shakespeare, ce qui suffit à prouver que même dans le Far West, le patriotisme intellectuel et littéraire est demeuré anglais beaucoup plus qu'on ne se l'imagine souvent.

I. Lameire.

Prix du comte Rossi. — Concours, de 1902

La Faculté de droit de l'Université de Paris avait proposé, pour le concours de 1899, le sujet suivant :

ÉTUDE SUR LE DROIT D'ASSOCIATION

Deux mémoires ont été déposés. Aucun d'eux n'ayant été jugé digne du prix, la Faculté remet le sujet au concours pour 1902, en maintenant à 4,000 francs la valeur du prix.

Notice. — Les concurrents, sans omettre de rechercher le fondement philosophique et social du droit d'association et de retracer l'histoire de ce droit en France, devront faire porter surtout leurs efforts sur l'examen critique de la législation française actuelle et sur les réformes à y apporter. Ils ne manqueront pas de s'inspirer des données fournies par l'expérience et par les législations des pays étrangers.

Ils auront à traiter de la constitution, du fonctionnement, de la dissolution des associations, des conditions de leur personnalité civile et de l'étendue à assigner à celle-ci. Il se garderont, en ce qui concerne la législation actuelle, de donner à leur travail le caractère d'un commentaire détaillé.

Soit dans l'étude de cette législation, soit dans leurs conclusions, ils s'occuperont principalement des règles générales relatives aux associations. Ils auront néanmoins à déterminer dans quelle mesure certaines associations, telles que les syndicats professionnels et les congrégations religieuses, sont ou doivent être régies, selon eux, par des règles spéciales.

Les mémoires, écrits en français ou en latin, devront être déposés au Secrétariat de la Faculté, au plus tard le 28 février 1902.

Toute personne est admise à concourir. Chaque concurrent écrira en tête de son mémoire deux devises : l'une en français, l'autre en latin ; il reproduira les mêmes devises sur l'enveloppe cachetée d'un billet qui contiendra ses nom, prénoms et adresse.

Il pourra être accordé des mentions honorables aux mémoires qui auront le plus approché du prix.

Les noms des auteurs qui auront obtenu des mentions ne seront connus et publiés que sur leur demande.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(AOUT ET SEPTEMBRE 1899)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. — ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. — QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 4 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la justice, constituant le Sénat en Haute-Cour de justice (*J. O.*, 5 septembre, p. 5979).

Le Sénat doit statuer sur les faits d'attentats contre la sûreté de l'Etat et autres faits connexes, relevés à la charge de MM. Déroulède, Habert, Buffet, Guérin, Dubuc et autres.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. — QUESTIONS OUVRIÈRES

Rapport, en date du 7 juillet 1899, sur l'*application de la loi du 2 novembre 1892* pendant l'année 1898, présenté au président de la République par les membres de la commission supérieure du travail dans l'industrie (*J. O.*, 16-17 août, p. 5507).

Sur 299.468 établissements soumis à l'inspection, 122.607 ont été visités, soit 40,9 p. 100 ; le nombre des ouvriers occupés dans les ateliers inspectés a été de 1.872.970, soit 71,1 p. 100 du nombre total des ouvriers occupés dans les établissements soumis à l'inspection ; 18,779 établissements ont été inspectés pour la première fois.

Les enfants des deux sexes au-dessous de 18 ans représentent 16,2 p. 100 du personnel inspecté, le personnel féminin 32,5 pour 100. Il y a eu 303 contraventions pour admission au travail d'enfants de moins de 13 ans.

La durée du travail est en général de 11 heures par jour; le service de l'inspection pense que l'unification de la durée du travail à 11 heures ne soulèverait plus de difficultés. Les prescriptions légales sur le travail de nuit sont mieux observées, il n'y a eu que 687 contraventions; l'inobservation du repos hebdomadaire a motivé 712 contraventions; 1.377 établissements ont obtenu l'autorisation de faire des heures supplémentaires, 993, celle de travailler le jour du repos hebdomadaire.

Les règles d'hygiène et de sécurité sont de mieux en mieux respectées ; il y a eu 1.326 procès-verbaux. Il y a eu 35 433 déclarations d'accidents, dont 643 suivis de mort.

Il y a eu au total, 1.352 procès-verbaux pour infractions aux lois sur le travail et 6.033 contraventions.

Décrets du 10 août 1899, sur les *conditions du travail* dans les marchés passés au nom : 1° de l'Etat ; 2° des départements ; 3° des communes et des établissements publics de bienfaisance (*J. O.*, 11 août, p. 5397).

Les cahiers des charges des marchés de travaux publics ou de fournitures passés au nom de l'Etat devront contenir des clauses par lesquelles l'entrepreneur s'engagera à observer dans ses chantiers ou ateliers organisés en vue de l'exécution du marché, des conditions relatives au repos hebdomadaire, à l'emploi des ouvriers étrangers, au paiement du salaire normal, à la limitation de la durée du travail. Les cahiers des charges des marchés passés au nom des départements, des communes et des établissements publics pourront contenir ces mêmes clauses. La cession de l'entreprise ou de partie de l'entreprise à des sous-traitants et le marchandage seront formellement interdits, sauf l'autorisation de l'administration en ce qui concerne la cession à des sous-traitants. La constatation du salaire normal et de la durée normale de la journée de travail sera faite par l'administration compétente, le préfet s'il s'agit du département, sur le vu des renseignements obtenus auprès des syndicats, conseils de prud'hommes, ingénieurs, architectes, etc., ou après accord des syndicats patronaux et ouvriers ou après la réunion de commissions mixtes. La revision des bordereaux résultant de cette constatation pourra être demandée lorsque des variations se sont produites dans toute l'industrie en cause. Si le salaire courant n'est pas payé par l'entrepreneur, l'administration parfera la différence aux ouvriers au moyen de retenues sur les sommes dues à l'entrepreneur et sur son cautionnement. Exceptionnellement un salaire inférieur pourra être payé aux ouvriers dont les aptitudes physiques sont moindres, le nombre maximum de ces ouvriers sera fixé par le cahier des charges.

Circulaire adressée le 17 août 1899 aux préfets par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, sur les commissions départementales chargées de surveiller l'application de *la loi du 2 novembre 1892* (*J. O.*, 19 août, p. 5626).

Le ministre conseille de faire rentrer dans ces commissions, à côté des membres de droit et des hygiénistes, un certain nombre de représentants des associations patronales et ouvrières.

Décret du 1er septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre du commerce et de l'industrie, portant réorganisation du *conseil supérieur du travail* (*J. O.*, 2 septembre, p. 5923).

Le Conseil supérieur du travail comprend 66 membres : 3 sénateurs élus par le Sénat, 5 députés élus par la Chambre des députés, 4 membres choisis par le ministre du commerce, 10 membres de droit, le président de la Chambre de commerce de Paris, le trésorier de la Chambre consultative des associations ouvrières de production, le vice-président de la commission consultative de la Bourse du travail de Paris, le président du conseil municipal de Paris, le directeur général des manufactures de l'Etat, le directeur de la navigation et des routes, les directeurs des chemins de fer de l'Etat, de l'industrie, du travail, le chef de la division de l'assurance et de la prévoyance sociales, 7 prud'hommes patrons, 7 prud'hommes ouvriers, 15 patrons élus par les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures et 15 ouvriers élus par les syndicats ouvriers.

La session ordinaire s'ouvre le 1er lundi de juin, elle dure 15 jours, il peut y avoir des sessions extraordinaires sur convocation du ministre.

Il est créé une commission permanente de 21 membres, 7 patrons, 7 ouvriers, 1 sénateur, 1 député, tous élus par le Conseil et 5 membres de droit, le président de la Chambre de commerce de Paris, le trésorier de la Chambre consultative des associations ouvrières de production, le vice-président de la commission consultative de la Bourse de Travail de Paris, le directeur du travail et le chef de la division de l'assurance et de la prévoyance sociales. Elle ouvre les enquêtes et prépare les discussions du Conseil.

Une indemnité est allouée aux élus des syndicats ouvriers et des conseils de prud'hommes

PROCÉDURE CIVILE. — ORGANISATION JUDICIAIRE. — AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Décret du 20 août 1899 autorisant le premier président de la Cour d'appel de Paris à renvoyer des *affaires civiles* devant la Chambre d'accusation (*J. O.*, 23 août, p. 5723).

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 5 août 1899 sur le *casier judiciaire* et sur la réhabilitation de droit (*J. O.*, 7 août, p. 5331).

L'innovation principale de la loi du 5 août 1899 consiste à créer deux bulletins ou extraits du casier judiciaire. Sur l'un, le bulletin n° 2, qui n'est délivré qu'aux magistrats de l'instruction et du parquet, aux autorités militaires et maritimes pour les appelés, aux administrations publiques de l'Etat, saisies de demandes d'emplois puplics, ou en vue de poursuites disciplinaires ou de l'ouverture d'une école privée, toutes les condamnations sont mentionnées. Sur l'autre, dit bulletin n° 3, qui peut être réclamé par la personne qu'il concerne, certaines condamnations ou décisions ne sont pas inscrites : ainsi, les décisions prononcées par application de l'article 66 du C. pén., les condamnations avec sursis à un mois ou moins d'un mois d'emprisonnement, les déclarations de faillite, si le failli a été déclaré excusable par le tribunal ou a obtenu un concordat homologué et les déclarations de liquidation judiciaire, etc.

Il est aussi organisé une réhabilition qui s'opère de plein droit par l'expiration d'un certain nombre d'années (10, 15, 20 ans) sans que le condamné ait subi d'autres condamnations à une peine autre que l'amende. Cette réhabilitation ne s'applique qu'en cas de condamnation unique, et à la peine de la prison où à celle de l'amende.

L'article 14 de la loi autorise les parties intéressées et le ministère public à poursuivre la rectification des casiers judiciaires portant des inscriptions incomplètes et erronées.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 8 août 1899, concernant les instructions pour l'application de la loi du 5 août 1899, sur le *casier judiciaire* et la réhabilitation de droit (*J. O.*, 9 août, p. 5371).

Décret du 15 septembre modifiant le décret du 7 avril 1873 sur les *prisons maritimes* (*J. O.*, 20 septembre, p. 6271).

AGRICULTURE. — DROIT RURAL. — LÉGISLATION FORESTIÈRE.

Circulaire adressée le 8 août 1899 aux préfets par le ministre de l'agriculture relative à l'organisation du service sanitaire institué pour combattre les *épizooties* (*J. O.*, 23 août, p. 5730).

Circulaire adressée le 18 août 1899 aux préfets par le ministre de l'agriculture relative aux *caisses régionales agricoles* (*J. O.*, 31 août, p. 5886).

La circulaire précise le rôle des caisses dans l'établissement du crédit rural.

Circulaire du ministre de l'agriculture aux préfets relative aux *pâturages communaux* (*J. O.*, 4 septembre, p. 5966).

Circulaire du ministre de l'agriculture aux professeurs d'agriculture sur les mesures à prendre pour combattre la propagation des *maladies contagieuses du bétail* (*J. O.*, 29 septembre, p. 6465).

Circulaire du ministre de l'agriculture aux préfets, en date du 20 septembre 1899, relative à l'observation des mesures prescrites pour éviter la propagation la *fièvre aphteuse* (*J. O.*, 21 septembre, p. 6298),

Décret du 26 septembre 1899 relatif à l'*école nationale des haras* (*J. O.*, 29 septembre, p. 6465).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 14 août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le tableau de classement annexé au décret du 3 juillet 1897, sur les *indemnités de route et de séjour* (*J. O.*, 17 septembre, p. 6221).

Décret du 25 août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, fixant les conditions du remplacement intérimaire des *secrétaires généraux* des colonies (*J. O.*, 3 septembre, p. 5952).

Algérie. — Décret du 3 août 1899 portant règlement sur les mesures d'exécution de la loi du 23 mars 1899 sur la protection des *vignobles de l'Algérie* (*J. O.*, 13 août, p. 5454).

Côtes des Somalis. — Décret du 5 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, règlementant la *pêche des huîtres perlières* sur la côte française des Somalis (*J. O.*, 13 septembre, p. 6143).

La pêche fait l'objet de concessions à titre onéreux accordées par le gouverneur en conseil d'administration. Les concessions sont personnelles et temporaires ; elles sont révocables sous des conditions déterminées.

Congo. — Décret du 1er septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif à la *protection des forêts* autour de Brazzaville (Congo français) (*J. O.*, 3 septembre, p. 5952).

Interdiction des coupes de bois de futaie et nécessité d'autorisation pour les débroussaillements et coupes de sous-bois.

Décret du 9 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant addition au décret du 28 mars 1899 sur le *régime forestier* du Congo (*J. O.*, 13 septembre, p. 6144).

Guinée. — Décret du 14 août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, autorisant la colonie de la Guinée française à contracter un *emprunt* de 8 millions (*J. O.*, 19 août, p. 5626).

Guyane. — Décret du 19 août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant fixation des *circonscriptions électorales* et du nombre des conseillers généraux à élire à la Guyane française (*J. O.*, 27 août, p. 5798).

Le chef-lieu est désormais plus largement représenté au sein de l'assemblée locale.

Iles Marquises et Etablissements de l'Océanie. — Décrets du 10 août 1899, précédés d'un rapport du ministre des colonies relatifs : 1° à l'organisation administrative des îles *Marquises*, Tuamotu, Gambier, Tubuaï et Rapa ; 2° à la composition du Conseil général des établissements français de l'Océanie (*J. O.*, 11 août, p. 5405).

Désormais les archipels qui forment les établissements français de l'Océanie constituent autant d'établissements distincts ayant leurs budgets propres, arrêtés et rendus exécutoires chaque année par le gouverneur en Conseil privé. L'autonomie leur est aussi accor-

dée en ce qui concerne les taxes et contributions publiques. Quand le Conseil privé s'occupe de questions intéressant spécialement l'un des archipels, il lui est adjoint un délégué de l'archipel intéressé.

Inde française. — Décret du 10 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le régime électoral des *établissements français de l'Inde* (*J. O.*, 22 septembre, p. 6318).

Il est créé deux listes pour les élections aux Conseils locaux : l'une comprend les Européens et assimilés, l'autre, les natifs. Chaque liste élit la moitié des membres à élire. Sont inscrits sur la 1re liste, les natifs qui ayant renoncé à leur statut personnel depuis 15 ans, est obtenu un diplôme dans une faculté, ont occupé pendant 5 ans une fonction administrative ou judiciaire, ont exercé un mandat électif pendant 5 ans ou obtenu une décoration française ou une médaille d'honneur.

Indo-Chine. — Décret du 10 septembre 1899 rendant applicable à l'Indo-Chine les lois des 28 juillet 1885 et 25 juin 1895 relatives aux *télégraphes et aux téléphones* (*J. O.*, 12 septembre, p. 6319).

Décret du 16 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant organisation du *personnel des services civils* en Indo-Chine (*J. O.*, 23 septembre, p. 6333).

Le décret réunit en un personnel unique les fonctionnaires des affaires indigènes et du secrétariat général de la Cochinchine, des résidences de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge, des comptables de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge, des commissariats de Laos. Il fixe les traitements, les règles de recrutement, d'avancement et de discipline.

Réunion. — Décret du 1er septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant la réglementation de la *pêche maritime* sur les côtes de l'île de la Réunion (*J. O.*, 30 septembre, p. 6477).

Madagascar. — Décret du 20 août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant règlement de la *fabrication de l'alcool* et de la circulation des boissons alcooliques dans la colonie de Madagascar et ses dépendances (*J. O.*, 3 septembre, p. 5948).

Le décret réglemente les conditions de la surveillance de la fabrication de l'alcool, de la circulation des boissons alcooliques et de la perception de la taxe de consommation (120 fr. par hectolitre d'alcool pur).

Mayotte et Comores. — Décret du 9 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant organisation de la *colonie* de Mayotte et des protectorats des Comores (*J. O.*, 13 septembre, p. 6143).

Le gouverneur est assisté d'un secrétaire général et d'un conseil d'administration. L'autonomie budgétaire est laissée à Mayotte, à la grande Comore, à Anjouan et à Mohéli.

Nouvelle-Calédonie. — Décret du 6 août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant les pénalités prévues par un arrêté du gouverneur de la *Nouvelle-Calédonie* qui règlemente l'introduction du bétail et des animaux de provenance australienne (*J. O.*, 12 août, p. 5426).

Océanie. — Décret du 1er septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant l'article 34 de l'annexe au décret du 11 avril 1896 sur la régie de l'opium dans les établissements français de l'Océanie (*J. O.*, 15 septembre, p. 6174).

Réunion. — Décret du 19 août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglementant la circulation à la Réunion des *sirops, mélasses et sucres* de basse qualité (*J. O.*, 3 septembre, p. 5950).

Sénégal. — Décrets du 11 août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies : 1° portant réorganisation du *service de la justice* au Sénégal ; 2° fixant le traitement et la parité d'office des magistrats au Sénégal (*J. O.*, 16-17 août, p. 5531).

Le personnel de la Cour d'appel et des tribunaux de 1re instance est augmenté. Il est créé une Chambre des mises en accusation. Dans les tribunaux de 1re instance le juge-président rend seul la justice dans les affaires de la compétence du tribunal du 1re instance. Le lieutenant de juge remplit les fonctions attribuées au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 29 juillet 1899 portant organisation de l'*administration centrale du ministère de la guerre* (*J. O.*, 1er août, p. 5196).

L'administration centrale du ministère de la guerre comprend : le cabinet du ministre, l'état-major de l'armée, divisé en quatre bureaux (organisation et mobilisation de l'armée, statistique militaire et étude des armées étrangères, opérations militaires et instruction générale de l'armée, chemins de fer et étapes) et quatre sections (personnel d'état-major, matériel et comptabilité, section historique, section d'Afrique), les directions du contrôle, du contentieux et de la justice militaire, de l'infanterie, de la cavalerie, de l'artillerie, du génie, de l'intendance militaire, des poudres et salpêtres, du service de santé et le service intérieur.

Le décret fixe les traitements, les conditions de recrutement et d'avancement et les règles de discipline.

Décret du 1er août 1899 et ARRÊTÉ du ministre du commerce, en date du 3 août, portant réorganisation de l'administration centrale du *ministère du commerce*, de l'industrie, des postes et télégraphes (*J. O.*, 8 août, p. 5348).

L'administration centrale du ministère du commerce comprend : le cabinet du ministre, la direction de l'enseignement technique, du personnel et de la comptabilité, les directions du commerce, de l'industrie, du travail et la division de l'assurance et de la prévoyance sociales.

L'arrêté fixe les attributions des divers services.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. — RÉGIME DOUANIER

RÉGIME MONÉTAIRE

Décret du 10 août 1899, précédé d'un rapport des ministres des finances, de l'agriculture, des colonies et du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, fixant les *primes qui seront allouées aux sucres* indigènes ou coloniaux déclarés à partir du 1er septembre 1899 pour l'exportation (*J. O*, 11 août, p. 5395).

Décret du 10 août 1899 déterminant les mesures d'exécution de l'article 8 de la loi de finances du 30 mai 1899 sur les visites et vérifications chez les *brasseurs et distillateurs* de profession (*J. O.*, 12 août, p. 5421).

Décret du 11 août 1899 relatif au certificat constatant le droit à l'application du tarif réduit délivré aux *sucres indigènes* (*J. O.*, 13 août, p. 5446).

Décret du 11 août 1899 portant fixation du rendement en degrés hectolitres des *mélasses et des glucoses* employées dans la fabrication de la bière (*J. O.*, 13 août, p. 5446).

Décret du 11 août 1899 relatif à la délivrance du certificat d'enlèvement pour les *sucres indigènes* expédiés des fabriques en suspension du payement des droits (*J. O.*, 30 août, p. 5865).

Décret du 18 août 1899 autorisant la régie à mettre en vente des *cigarettes* roulées en tabacs (*J. O.*, 30 août, p. 5866).

Décret du 18 août 1899 complétant le tableau des industries autorisées à recevoir des *sels neufs* en franchise de la taxe de consommation (*J. O.*, 20 août, p. 5866).

Décret du 22 août 1899, déterminant le modèle de la plaque de contrôle des *vélocipèdes* pour 1900 (*J. O.*, 30 août, p. 5865).

Décret du 25 août 1899 conférant la qualité d'*ordonnateur secondaire* au directeur-ingénieur chargé des ateliers et de la réception du matériel postal et télégraphique à Paris (*J. O.*, 30 août, p. 5865).

Il ne s'agit que des traitements, salaires et indemnités des agents, sous-agents, ouvriers et journaliers et des menues dépenses de régie.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 1er avril 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à l'*avancement des chefs de musique* (*J. O.*, 9 septembre, p. 6066).

Décision du ministre de la marine, en date du 19 juillet 1899, relative à l'avancement des *contre-amiraux* (*J. O.*, 6 septembre, p. 6006).

Application de la loi du 20 juillet 1897.

Décret du 29 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le décret du 29 avril 1893 sur le recrutement des *sous-agents de manutention* de la marine (*J. O.*, 2 août, p. 5218).

Décret du 30 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le décret du 26 mai 1899, relatif aux dénominations des grades des *officiers des corps assimilés* de la marine (*J. O.*, 1er août, p. 5199).

Le décret du 26 mai est abrogé en ce qui concerne les officiers mécaniciens.

Décret du 30 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif à l'organisation du corps des *ouvriers d'Etat d'artillerie* de la marine (*J. O.*, 5 août, p. 5278).

Dispositions sur l'effectif, l'organisation, le classement, le recrutement, les conditions d'avancement, le tableau d'avancement, le service colonial, le régime disciplinaire, etc.

Décret du 1er août 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif à la réorganisation du *comité technique militaire* des colonies (*J. O.*, 3 avril, p. 5243(.

Il est réorganisé dans le sens d'un accroissement notable de compétence et d'autorité.

Décret du 1er août 1899, précédé d'une circulaire et d'un rapport du ministre de la marine et ARRÊTÉ du ministre de la marine en date du même jour, relatifs à la situation du personnel des *ateliers centraux* de la flotte (*J. O.*, 4 août, p. 5254).

Les plus importantes mesures adoptées consistent à 1° accorder au personnel ouvrier des suppléments de fonctions; 2° autoriser la concession d'avancements en grade, au titre de l'atelier central, aux marins qui ne réunissent pas les conditions de navigation exigées par la loi, de manière à assurer la permanence du personnel indispensable au bon fonctionnement de l'atelier sans nuire à l'avenir des intéressés.

Décret du 1er août 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, et ARRÊTÉ du ministre de la marine, en date du même jour, portant modifications au recrutement du corps des *équipages de la flotte* et des adjudants principaux (*J. O.*, 4 août, p. 5258).

Décret du 3 août 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine assimilant, au point de vue juridictionnel, les *jardiniers botanistes* de la marine aux maîtres principaux et entretenus des arsenaux (*J. O.*, p. 5366).

Décret du 6 août 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif à l'organisation du *gardiennage des batteries* aux colonies (*J. O.*, 10 août, p. 5381).

Le décret organise un personnel spécial, analogue à celui de France, pour la garde et l'entretien du matériel des batteries qui doivent assurer la défense des points d'appui de la flotte.

Décret du 6 août 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, autorisant le relèvement de certaines indemnités accordées aux *exclus de l'armée* (*J. O.*, 13 août. p. 5453).

Décret du 14 août 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif aux fonctions de *professeur de sciences à l'école navale* (*J. O.*, 18 août, p. 5584).

Décret du 25 août 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant droit au bénéfice de *campagne de guerre* et à l'obtention de la médaille coloniale pour le personnel ayant pris part aux opérations effectuées à la Côte d'Ivoire du 1er mai au 25 septembre 1898 (*J. O.*, 31 août, p. 5885).

Décret du 1er septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, et ARRÊTÉ de ce dernier en date du même jour, concernant les *lieutenants de vaisseau majors* (*J. O.*, 2 septembre, p. 5935).

Abrogation du décret du 8 juin 1899 qui avait institué les lieutenants de vaisseau majors.

Décret du 1er septembre 1899, relatif à la composition des *Conseils d'enquête pour les chefs de musique* (*J. O.*, 5 septembre, p. 5980).

Décret du 6 septembre 1899 portant modification des *limites* des 7e et 20e régions de corps d'armée (*J. O.*, 16 septembre, p. 6203).

Décret du 9 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif à la composition du *Conseil des travaux de la marine* (*J. O.*, 7 septembre, p. 6080).

Décision du ministre de la guerre en date du 12 septembre 1899 approuvée par le président de la République et précédée d'un rapport relatif aux conditions d'avancement des officiers sortant de l'*école de guerre* et des lieutenants d'instruction de cavalerie (*J. O.*, 14 septembre, p. 6156).

Des conditions exceptionnelles d'avancement sont réservées aux officiers inscrits les six premiers sur la liste de classement de sortie de l'Ecole supérieure de guerre, et aux deux lieutenants d'instruction de cavalerie classés en tête de la liste de sortie de leur division.

Arrêté du ministre de la marine du 13 septembre 1899, relatif au cadre et à la durée des *emplois sédentaires* dévolus dans les ports aux officiers de marine (*J. O.*, 14 septembre, p. 6159).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 16 septembre 1899, relative au choix des officiers pour les emplois du *service des défenses sous-marines* (*J. O.*, 17 septembre, p. 6221).

Décret du 16 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, créant un personnel de commis aux écritures au *laboratoire central de la marine*, et DÉCRET juridictionnel du même jour concernant ce personnel (*J. O.*, 22 septembre, p. 6316).

Les commis aux écritures du laboratoire central de la marine sont assimilés au point de vue juridictionnel aux marins et militaires. Le décret détermine la composition du Conseil de guerre.

Décret du 17 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, réorganisant la *garde républicaine* (*J. O.*, 24 septembre, p. 6379).

Augmentation de l'effectif de la cavalerie.

Décret du 29 septembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à l'établissement des propositions pour l'*avancement et pour la Légion d'honneur* concernant les officiers généraux, colonels et assimilés (*J. O.*, 30 septembre, p. 6475).

Le décret supprime les listes dressées par les commissions de classement. Le ministre décide seul désormais des nominations à soumettre, en Conseil des ministres, à la signature du président de la République.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Rapport en date du 17 août 1899, adressé au président de la République par le ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, sur les opérations faites jusqu'au 31 décembre 1898, en ce qui concerne les *établissements d'enseignement primaire*, en vertu de la loi du 20 juin 1885 (*J. O.*, 18 août, p. 5548).

Les subventions par annuités s'élèvent à 4.445.550 fr. 19 représentant un capital de 75.386.793 fr. 90. Les subventions en capital sont de 23.734.350 fr.

POLICE

Décret du 25 juillet 1899 portant modification au décret du 6 août 1881 en ce qui concerne l'*éclairage des tramways* (*J. O.*, 1er août, p. 5196).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapport adressé le 29 juillet 1899 au président de la Répubique par le ministre de la guerre au nom du comité de la *caisse des offrandes nationales* (*J. O.*, 2 août, p. 5211).

Il y avait au 31 décembre 1898, 1.518 rentiers se répartissant une somme de 130.626 fr. ; le

nombre des compléments de pensions était de 6 746, avec une dépense de 1.142.662 fr. ; la dépense des secours permanents au nombre de 1.354, était de 138.110 fr., il a été accordé 3.877 secours éventuels pour 285.850 fr. Le compte de l'année s'établit à 1.861.854 fr. 56 en recettes et 1.662.840 fr. 77 en dépenses, soit un excédent de 199.013 fr. 69. Les prévisions pour 1899 sont : 1 691.498 fr. en recettes, 1.447.662 fr. en dépenses, soit un excédent de 243.836 fr.

Circulaire en date du 20 octobre 1898, adressée le 29 juillet 1899 aux préfets par le président du conseil, ministre de l'intérieur et des cultes, au sujet de l'exécution de la loi du 1er avril 1898 sur les *sociétés de secours mutuels* (*J. O.*, 8 août, p. 5353).

Commentaire avec instructions très développées de la loi nouvelle sur les sociétés de secours mutuels.

Rapport adressé le 29 juillet 1899, au président de la République par la commission supérieure de la *caisse nationale des retraites pour la vieillesse* sur les opérations et la situation de cette caisse en 1898 (*J. O.*, 26 août, p. 5771).

Il y a eu 2.284.224 versements, représentant 44.543 693 fr. 73, le total des recettes a été de 87.382.071 fr. 92, ce qui, avec le solde disponible au 31 décembre 1897, donne 136.435.763 fr. 45. Les payements se sont élevés à 49.191.781 fr. 53 ; 15.869.093 fr. 02 ont été employés en achats de rente 3 1/2 et 3 p. 100 ; 23.333.038 fr. 97 en achats d'obligations départementales et communales au taux moyen de 3 fr. 48 p. 100; le solde non employé au 31 décembre était de 47.950 661 fr. 93.

Il y a une augmentation de 211.146 dans le nombre et de 2.012.601 fr. 85 dans le montant des versements pour le compte des collectivités, de 4.811 dans le nombre et de 211.343 fr. 38 dans le montant des versements individuels ; l'accroissement de ces derniers porte surtout sur les versements à capital réservé.

91 604 comptes nouveaux ont été ouverts dont 83.444 au nom de collectivités.

Le nombre des rentes viagères s'élevait au 31 décembre 1898 à 235.184 pour une somme de 34.458.491 fr. ; le taux d'intérêt des rentes a été de 3,50 p. 100.

L'actif au 31 décembre 1898 s'élevait à 870.508.237 fr. 96; le passif à 842.070.538 fr. 47.

Circulaire adressée le 12 août 1899 par le garde des sceaux, ministre de la justice, aux procureurs généraux concernant l'observation du règlement d'administration publique prévu par l'article 27 de la loi du 9 avril 1898 sur les *responsabilités des accidents du travail* (*J. O.*, 20 août, p. 5654).

Il s'agit d'assurer la surveillance et le contrôle de l'Etat sur les compagnies d'assurances mutuelles ou à primes fixes contre les accidents ainsi que l'obligation de constituer les réserves ou cautionnements déterminés par le règlement du 28 février 1899. Le ministre prescrit de poursuivre toutes les contraventions.

Décret du 18 août 1899 relatif à l'application de l'article 11 de la loi du 9 avril 1898 sur les *responsabilités des accidents du travail*, et CIRCULAIRE adressé le 21 août 1899 aux préfets par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes relative à l'application de ce décret (*J. O.*, 22 août, p. 5694).

Le décret change les modèles de déclaration d'accident, de procès-verbal de déclaration d'accident, et d'avis de déclaration d'accident tels qu'ils avaient été établis par le décret du 30 juin 1899.

La circulaire renferme des éclaircissements très complets sur la déclaration d'accident, le certificat médical, le récépissé de la déclaration, le procès-verbal de cette déclaration, l'avis au service d'inspection, l'avis à la justice de paix.

Circulaire adressée le 21 août 1999 aux préfets, par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, transmettant une instruction de la caisse des dépôts et consignations relative à l'application de l'article 26 de la loi du 9 avril 1898 sur les *accidents du travail* (*J. O.*, 22 août, p. 5700).

L'instruction de la caisse des dépôts et consignations indique toutes les formalités à remplir pour obtenir le payement de la caisse nationale des retraites lorsque soit les chefs d'entreprise débiteurs, soit les sociétés d'assurances à primes fixes ou mutuelles, ou les syndicats de garantie ne s'acquittent pas au moment de leur exigibilité des indemnités mises à leur charge à la suite d'accidents ayant entraîné la mort ou une incapacité de travail.

A l'instruction sont jointes, à titre d'exemple, deux formules de déclaration.

Circulaire adressée aux préfets le 24 août 1899 par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, relative à l'application de la loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des *accidents du travail* (*J. O.*, 25 août, p. 5759).

La circulaire détermine, dans ses grandes lignes, l'économie de la législation nouvelle et demande aux préfets de soumettre au ministre les difficultés que pourrait présenter l'application de la loi.

Arrêté du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, en date du 24 août 1899, modifiant l'arrêté du 1er mars 1899 relatif au comité consultatif des assurances contre les *accidents du travail* (*J. O.*, 27 août, p. 5796).

La modification ne porte que sur le personnel du comité.

Rapport adressé, le 23 août 1899, au président de la République, par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, sur les opérations des *caisses d'épargne ordinaires* en 1897 (*J. O.*, 30 août, p. 5843).

Il y avait, au 31 décembre 1897, 545 caisses d'épargne avec 1.140 succursales, 41 bureaux auxiliaires et 356 percepteurs faisant des opérations pour le compte des caisses, au total, 2.082 établissements.

Le nombre des livrets était de 6.772.582, le solde dû aux déposants, de 3.427.096.888 fr. 69; il y a eu, en 1897, 487.171 livrets nouveaux.

Il y a eu 3.336.012 versements pour 719.112.135 fr. 02 ; 2.661.608 remboursements pour 774.119.029 fr. 50 ; les intérêts alloués aux déposants se sont élevés à 99.192.449 fr. 27 ; les achats de rente, à 1.470.829 fr. 47 pour 2.135 achats d'office, et à 14.661.130 fr. 78 pour 11.946 opérations à la demande des déposants.

Le rapport donne des renseignements statistiques sur la division des opérations d'après le sexe, les professions, les qualités civiles des déposants, la nature des associations, la population, ainsi que sur les chiffres des opérations.

SANTÉ PUBLIQUE

Rapport adressé, le 1er avril 1899, aux ministres de l'agriculture et des finances par la commission de surveillance instituée en vue de l'*utilisation agricole des eaux d'égout* (*J. O.*, 9 septembre, p. 6066).

Le rapport constate que la ville de Paris se conforme aux prescriptions de la loi sur l'assainissement de la Seine.

Décret du 19 juillet 1899 modifiant la nomenclature des *établissements dangereux, insalubres et incommodes* (*J. O.*, 12 août, p. 5422), et DÉCRET du 18 décembre 1899, portant addition à cette nomenclature (*J. O.*, 27 septembre, p. 6292).

Décret du 5 août 1899 autorisant la préparation, la vente et la distribution, par l'Institut Pasteur de Paris, du *sérum antipesteux* (*J. O.*, 20 août, p. 5643).

L'autorisation est temporaire et révocable.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 24 août 1899 fixant l'échelle des *traitements des facteurs* (*J. O.*, 31 août, p. 5884).

Minimum : 650 fr. ; maximum : 1.150 fr. avec échelons intermédiaires de 50 fr.

Décret du 8 septembre 1899, relatif aux *abonnements téléphoniques* (*J. O.*, 17 septembre, p. 6220).

Grande-Bretagne. — NOTIFICATION par le Conseil fédéral suisse, de l'adhésion du gouvernement britannique, en ce qui concerne les colonies britanniques des îles Falkland, de la Gambie, de Hong-Kong, de Lagos, de Sainte-Hélène, de la Trinidad et de la Guyane anglaise, à la convention internationale signée à Washington le 15 juin 1897 concernant l'échange des *lettres et des boîtes avec valeur déclarée* (*J. O.*, 20 août, p. 5643).

QUESTIONS DIVERSES

Décret du 22 juillet 1899 relatif à la *médaille d'honneur des épidémies* (*J. O.*, 1er août, p. 5196).

La médaille correspond aux quatre degrés ci-après : bronze, argent, vermeil, or.

Circulaire du ministre du commerce, en date du 11 août 1899, relative aux visites de l'*Exposition universelle* par les délégations ouvrières (*J. O.*, 12 août, p. 5427).

Les dépenses doivent être couvertes, avec le concours financier de l'Etat, par les dépar-

tements, les communes, les Chambres de commerce, les sociétés agricoles, les syndicats professionnels, les chefs d'industrie, etc. Le préfet contrôle les candidatures, notamment au point de vue de la valeur des candidats et de leur aptitude.

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par le *président de la République* le 19 septembre 1899, lors de sa visite aux chantiers de l'Exposition universelle (*J. O.*, 20 septembre, p. 6277).

Discours prononcé par M. le premier président Boulanger à l'audience solennelle de la *Cour des comptes* du 29 juillet 1899 (*J. O.*, 1er août, p. 5200).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Sénat. — Haute-Cour de justice. — **Audience du lundi 18 septembre 1899** (*J. O.*, 19 septembre, p. 1 à 8).

Le Sénat, constitué en Haute-Cour de justice, après avoir entendu la lecture du réquisitoire du procureur général, s'est formé en Chambre de conseil et a adopté un arrêt ordonnant qu'il sera procédé à l'instruction par la commission nommée à cet effet, pour, la dite instruction faite et rapportée, être, par le procureur général requis, et par la Chambre d'accusation statué ce qu'il appartiendra ; réservant la discussion contradictoire de la question de compétence après la clôture de la dite instruction ; décidant que la loi du 8 décembre 1897 sera applicable à la procédure devant la Haute-Cour de justice.

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

BEAUCHET. — TRAITÉ DE L'EXTRADITION. Chevalier-Marescq et Cie, in-8, XVIII-752 pages.

La matière de l'*Extradition*, à laquelle l'augmentation constante des relations internationales donne une importance de jour en jour croissante, est à la fois délicate et compliquée, parce qu'elle est régie, non seulement par le droit interne de chaque pays, mais encore par de nombreuses conventions, qui sont souvent modifiées. Ceux qui sont appelés à s'occuper de ces questions trouveront dans le livre de M. Beauchet, un guide sûr et commode.

L'ouvrage se divise en trois grandes parties. La première renferme les principes de l'extradition, telle qu'elle se pratique en France, d'après la législation interne, et les conventions qui nous lient avec les autres pays ; la seconde expose, avec commentaires, toutes les conventions, même les plus récentes, passées par la France avec les puissances étrangères ; enfin, dans la troisième, consacrée à la législation comparée, l'auteur examine les règles qui d'après le droit interne ou conventionnel de chaque pays, régissent l'extradition.

DESPAGNET. — PRÉCIS DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ. Paris, 1899, Larose, in-8, VIII-791 pages. 10 francs.

M. Despagnet offre aux étudiants des Facultés de droit la troisième édition de son excellent livre.

La division générale de l'ouvrage n'a pas changé. Les théories préliminaires relatives à la nationalité et à la condition des étrangers sont traitées préalablement avec toute l'ampleur qu'elles comportent, afin de répondre aux préoccupations du programme établi par l'arrêté du 24 juillet 1895, qui a détaché ces deux matières de l'enseignement du droit civil pour les rattacher au droit international. Puis, autant de livres spéciaux sont consacrés au statut personnel, aux obligations, aux successions et donations et au statut réel, avec un appendice sur la faillite en droit international.

M. Despagnet nous avertit qu'il n'a rien négligé pour mettre la troisième édition au courant du dernier état des lois, de la doctrine et de la jurisprudence ; qu'il a remanié certains développements, revu et modifié nombre de solutions, examiné un plus grand nombre d'espèces; qu'enfin il a cru devoir renoncer à citer, à propos de chaque difficulté, les traités généraux consacrés à notre science. Il se borne donc à indiquer, pour chaque question, les monographies spéciales moins connues ou plus difficiles à trouver.

Il a fait une place importante à la jurisprudence française et étrangère indispensable pour donner, d'accord avec la doctrine, l'état actuel de la science du droit international privé.

M. COLIN. — QUELQUES QUESTIONS ALGÉRIENNES. Paris, 1899, Larose, in-8, 287 p., 6 fr.

Ces études judiciaires, administratives, économiques et sociales sur l'Algérie ont déjà paru dans des journaux ou dans des Revues spéciales. Certaines rentrent particulièrement dans le programme de la *Revue*, en particulier celles qui por

tent les titres suivants : la réforme des offices ministériels algériens, les erreurs judiciaires en Algérie, la réorganisation des médersas, la réforme des consistoires algériens, la réforme des cours d'assises en Algérie, les délégations financières algériennes, etc., etc.

STATISTIQUE DES GRÈVES ET DES RECOURS A LA CONCILIATION ET A L'ARBITRAGE SURVENUS PENDANT L'ANNÉE 1898. Paris, 1899, Imprimerie nationale. Publication de l'office du travail.

L'*Office du travail*, qui depuis sa création toute récente multiplie les publications relatives au monde des travailleurs, publie depuis 1890 la statistique des grèves et des recours à la conciliation et à l'arbitrage. Nous ne pouvons que féliciter M. Finance, chef du 2e bureau de l'Office du travail, secondé par M. Fagnat, enquêteur temporaire, qui sont les auteurs du volume de 1899 que nous avons sous les yeux. Les différents points de vue auxquels les grèves peuvent être envisagées, les historiques de ces grèves, les chiffres afférents à chacune d'elles, en particulier les applications de la loi du 27 décembre 1892 sur la conciliation et l'arbitrage dans les conflits collectifs entre patrons et ouvriers, fourniront à l'économiste et à l'homme d'Etat les meilleures bases sur lesquelles doit s'appuyer la législation du travail, celles qui sont fournies par les faits. A eux d'en faire leur profit.

J. CLOS, R. WORMS, GRUNEBAUN, PESCHAUD, HANNOTIN, G. CAHEN. — SÉRIE D'ÉTUDES SUR LE DROIT D'ASSOCIATION DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES. Publication du Conseil d'Etat. In-8, 228 p. Paris, 1899, Imprimerie nationale.

Le gouvernement ayant soumis à l'avis du Conseil d'Etat un projet de loi sur les associations, le vice-président du Conseil a eu l'excellente idée de demander à certains de ses collègues d'étudier les législations étrangères sur la matière, en limitant l'objet de leurs travaux au programme suivant : résumé historique et caractères généraux, existence légale, personnalité juridique, effets de la législation.

Les travaux de valeur inégale qui forment ce volume sont consacrés à l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, les Etats-Unis, l'Italie, les Pays-Bas, la Suisse.

Le jour où le gouvernement et les Chambres voudront aborder résolument avec l'intention de la faire aboutir la réforme de nos lois surannées sur l'association ils auront dans cette série d'études, qui ont préparé l'examen par le Conseil d'Etat du projet du gouvernement, des renseignements précieux. Ils y apprendront en particulier que nulle part on n'a la prétention d'englober dans une loi générale toutes les associations et même les congrégations.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. Luzzati, ancien ministre des finances ; Salandra, anc. sous sec. d'Etat ; Brunialti, Palma, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; MM. les prof. Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gènes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Morelli (Univ. de Modène) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria (Univ. de Padoue) ; Paternostro, Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Mosca (Univ. de Rome) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato (Univ. de Turin) ; Gramatieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal: MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : BAUGEY, docteur en droit.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

---

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

N° 6. Sixième Année. Novembre-décembre 1899.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
FEB 23 1900
CAMBRIDGE, MASS.

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — Le droit d'association en Italie, par **M. G. Arangio Ruiz.**
II. — Les constitutions du protectorat de Cromwell, par **M. A. Esmein**
III. — L'assurance ouvrière dans l'Empire allemand, par **M. R. Piloty.**
IV. — Philosophie du droit et science sociale, par **M. M. Hauriou.**
V. — La Constitution fédérale australienne, par **M. W. Harrison Moore.**
VI. — Chronique fiscale et financière (Le mouvement protectionniste en 1898 et en 1899), par **M. Albert Wahl.**
VII. — Chronique politique, par **M. Godfroy Langlois** (Canada), et **M. E. Holsoe** (Danemark).
VIII. — Analyses et comptes rendus : **M.** Saripolos, *La Démocratie et l'élection proportionnelle*. **C. R.** par **M. Duguit. M.** A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* (2e édition). **C. R.** par **M. J. Delpech.**
IX. — Revue des périodiques : Périodiques anglais *(The Economic Review)*, par **M. Bourcart.**
X. — **Variétés.** *Les décisions de la Conférence de la Paix*, par **M. A. G. de Lapradelle.**
XI. — Actes et documents officiels.
XII. — Travaux parlementaires.
XIII. — Bulletin bibliographique

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS;

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, Remé Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Henry Michel, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de München); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
FEB 23 1900
CAMBRIDGE, MASS.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LE DROIT D'ASSOCIATION EN ITALIE

SOMMAIRE : 1. Le droit italien depuis 1848. — Développement des associations. — Système préventif : droit de dissolution exercé par les ministres Peruzzi, Laura, Cautelli, Nicotera; hésitations des ministres Cairoli et Zanardelli; consécration du système. — 2. Droit actuel. Action prohibitive de l'Etat. Les associations de malfaiteurs; les associations anarchistes; loi du 19 juillet 1894. Projet de loi du 4 février 1899; décret du 23 juin. — 3. Action préventive de l'Etat; fondement et limites du droit de dissolution. Nécessité d'exclure l'autorité judiciaire de toute participation à la dissolution. Critique du projet de loi du 4 février et du décret du 23 juin. — 4. Les sociétés coopératives et les sociétés de secours mutuels; efforts des socialistes pour les créer. Dissolution de ces sociétés; effets quant aux biens. Droit de pourvoi devant la IVe section du Conseil d'Etat; critique de cette disposition.

1. L'histoire du droit d'association en Italie ne peut commencer qu'à partir de la Constitution donnée par Charles-Albert en 1848 et devenue la Charte fondamentale du royaume actuel. Il n'est pas parlé cependant des associations dans cette Constitution, dont l'art. 32 se borne à reconnaître le droit de s'assembler pacifiquement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit dans l'intérêt de la chose publique et auxquelles demeurent entièrement soumises les réunions dans des lieux publics ou ouverts au public.

Mais une réunion n'est pas autre chose qu'une association temporaire, de même qu'une association n'est qu'une réunion permanente. La réunion constitue comme le substratum de

l'association, de sorte que, même dans le silence de la Constitution, le droit d'association se trouve contenu dans celui de réunion et que le décret-loi du 26 septembre 1848, promulgué en vertu des pleins pouvoirs conférés au gouvernement par le Parlement pour la guerre de l'indépendance, a abrogé les dispositions du Code pénal sarde de 1839 concernant les associations. Les art. 483-486 de ce code empêchaient les associations de se constituer librement, ordonnaient la dissolution de celles qui, même constituées avec l'autorisation du gouvernement, violaient les conditions de cette autorisation, punissaient tous les contrevenants, y compris ceux qui reconstituaient une association dissoute, obligeaient, sous peine d'amende, à en faire eux-mêmes la déclaration aux autorités, ceux qui livraient tout ou partie de leurs maisons, pour se réunir, aux membres d'une association quelconque même autorisée. En abrogeant ces dispositions le décret déclarait qu'il voulait faire disparaître de tels règlements qui n'étaient plus en harmonie avec le nouvel ordre de choses politique.

Dans l'Etat subalpin l'association ne fut réglementée ni dans la Charte, ni dans la législation : libre fut la constitution d'une association quelconque et libre fut laissé, sans limites et sans entraves, le développement pacifique des associations qui se constituaient. D'autre part les associations politiques se formaient dans l'intérêt supérieur de la nation, et la société se montrait parfaitement mûre pour l'exercice régulier d'un droit qu'elle n'avait pas encore beaucoup exercé, mais dont l'exercice toutefois n'avait donné jusque-là prétexte à aucune plainte.

Aussi, lorsqu'en 1852 le gouvernement eut l'idée de présenter un projet de loi sur les associations et demanda l'avis du Conseil d'Etat, celui-ci s'y déclara opposé, estimant qu'il était inopportun de restreindre un droit qui s'était exercé jusque-là sans aucun dommage pour la chose publique.

Mais il n'était pas possible de compter sur le développement toujours régulier d'un droit si délicat dans une société jeune, dans laquelle pouvaient naître des dissentiments entre le gouvernement et les partis sur la façon de comprendre la solution de la question nationale, la seule question importante qui agitât l'Italie tout entière. En 1862, les Comités de

prévoyance — associations crées pour l'achèvement de l'unité italienne par le général Garibaldi, indépendantes de l'action diplomatique et gouvernementale et en opposition avec elle — atteignirent un grand développement ; une partie de la Chambre estimait que la liberté qui leur était accordée pouvait devenir très périlleuse et funeste à l'Etat. Ricasoli, président du Conseil des ministres, pensait de son côté que le gouvernement devait laisser libre le fait pour une association de se constituer, en se bornant à rechercher quel était le but de l'association, si dans ses actes elle ne contrevenait pas aux lois du pays, ou, dans le cas où elle ne commettrait aucune infraction de ce genre, si son développement exagéré ne constituait pas un péril pour la chose publique. En résumé, d'après lui, un gouvernement libéral ne devait pas prévenir, mais se borner à réprimer. Les Comités de prévoyance cependant achetaient des armes et des munitions, embauchaient des hommes, et usurpaient sans doute les attributions des pouvoirs constitués : il semblait étrange qu'on ne voulût pas arrêter leurs entreprises, et la Chambre, qui était d'une opinion opposée à celle du gouvernement, provoqua, par un vote équivoque, un changement de ministère.

Le nouveau président du conseil, Ratazzi, n'étant pas sûr du droit pour le gouvernement de dissoudre les associations sans un acte législatif qui autorisât une telle mesure, présenta un projet de loi qui frappait les associations créées, soit pour susciter des rassemblements de partisans et des achats d'armes et de munitions sans le consentement du gouvernement, soit pour défendre des principes contraires à la Constitution afin de compromettre la sécurité de l'Etat. Mais le projet déplut, et les périls provenant des associations augmentaient. Les rassemblements d'hommes, d'armes et de munitions continuaient dans de grandes proportions; les comités de prévoyance s'étaient changés en sociétés émancipatrices, avec le même programme et le même but ; à la société centrale de Gênes aboutissaient au moins cinq cents associations nombreuses et hardies qui usurpaient le droit de paix et de guerre. Le ministère demanda l'avis du Conseil d'Etat, et, celui-ci ayant été favorable, prononça la dissolution de toutes les sociétés émancipatrices.

Depuis ce moment, le droit pour le gouvernement italien d'exercer, en les dissolvant, une autorité préventive sur les associations a été constamment maintenu. Aussitôt après Peruzzi supprima trois sociétés démocratiques, à Reggio d'Emilie, à Palerme et à Côme, et plus tard à Gênes la société appelée « *La solidarité démocratique* » parce que toutes, au jugement de ce ministre, reprenaient et continuaient le programme des sociétés émancipatrices. Laura, dans la période de 1870 à 1873, supprima trois cent vingt associations internationalistes. Plus tard Cautelli prononça la dissolution des associations républicaines et d'un cercle qui avait pris le nom « Barsanti ». C'était un sous-officier qui, ayant conspiré avec les républicains de Pavie, avait attenté à la vie des officiers ses supérieurs, et condamné par le Conseil de guerre, avait été fusillé. Et la même conduite fut tenue par les différents cabinets qui se succédèrent, qu'ils appartinssent à la Droite ou à la Gauche. Nicotera brisa des associations internationalistes et républicaines et un cercle d'études économiques à Pavie, parce que ce dernier agissait dans le sens d'idées très radicales. En 1889 une *ligue provinciale de résistance*, à Côme poussait à la grève et elle fut avertie qu'elle serait dissoute si elle ne cessait pas ; dans la même année le comité pour Trente et Trieste fut dissous, ainsi qu'en 1890 les cercles « Barsanti » et les associations « Guillaume Oberdank » comme d'ailleurs les associations qui voulaient, sous les initiales de ces derniers noms, reconstituer les sociétés dissoutes sous prétexte qu'elles s'appelleraient « *Gioventù operosa* » jeunesse laborieuse, mots qui en italien ont les mêmes initiales que le nom et le prénom d'Oberdank. En 1878 s'engagea à la Chambre des députés une mémorable discussion sur l'importante question de savoir si, à l'égard des réunions et des associations, le gouvernement avait le droit de prendre des mesures préventives ou simplement répressives. Le ministère présidé par Cairoli, dans lequel Zanardelli était ministre de l'intérieur, s'était montré opposé aux mesures préventives et persista énergiquement dans son opinion, bien que les associations républicaines et irrédentistes se fussent multipliées dans nombre de villes, nées des cercles « Barsanti ». Pendant les vacances d'été et d'automne, une vive discussion éclata et dans la

presse et dans le pays pour ou contre les théories ministérielles et aurait donné lieu à une lutte des plus chaudes à la Chambre des députés quand bien même l'attentat de Passannante contre le roi Humbert n'eût pas donné immédiatement plus d'âpreté à la discussion et plus d'étendue à la censure qui fut votée.

Ce vote affirma, sans permettre désormais aucun doute à ce sujet, pour le gouvernement le droit d'exercer en matière d'association une action préventive, et, depuis lors jusqu'à aujourd'hui, il en a usé largement, sans parler des cas dans lesquels le ministère a pu excéder son droit en ne se trouvant pas, dans certaines circonstances, dans les conditions nécessaires pour prendre une mesure préventive qui constituait une entrave considérable à la liberté d'association.

2. Le droit italien qui découle des coutumes, des décisions du Gouvernement et des votes du Parlement peut se résumer facilement.

Entre les réunions et les associations il existe une profonde différence, bien qu'elle ne soit pas indiquée en Angleterre où ces deux sortes de manifestations sont considérées comme deux parts égales d'un même droit, comme constituant toutes deux des droits individuels. En Italie il apparaît clairement qu'on considère comme un droit individuel, bien qu'il soit exercé collectivement, le droit de réunion, mais que celui d'association est un droit collectif. Ces prémisses sont nécessaires pour comprendre la nature de l'action préventive qui dans la pratique se traduit par des procédés différents à l'égard des réunions publiques et à l'égard des associations. Les premières peuvent être interdites avant toute organisation, avant même que les membres de la réunion se présentent dans le local qui leur aurait été désigné ; les secondes ne peuvent jamais être prohibées avant leur constitution. Tant que leur noyau n'est pas formé on ne peut s'occuper d'elles, et tant que l'association n'a ni statuts, ni siège, ni chefs propres, elle n'existe pas. L'Etat peut bien obliger les particuliers, qui veulent se réunir pour discuter quelque question en public, à lui soumettre leur projet qui pourrait troubler la tranquillité publique ; mais il n'a aucun moyen d'em-

pêcher la formation d'une association, à moins qu'il ne veuille prendre des mesures prohibitives, qui sont tout autre chose que des mesures préventives, ou qu'il ne veuille étendre celles-ci au point de ne considérer que comme une simple faculté qui serait attribuée par l'Etat la possibilité de s'associer, au lieu d'y voir un droit qui peut être limité par l'intérêt social ou politique de la collectivité. Cette action prohibitive s'exercera lorsqu'il sera défendu à une association déterminée ou ayant certain but précis de se constituer ou lorsqu'il sera défendu à certaines personnes d'y entrer ; elle sera préventive au contraire toutes les fois qu'elle repoussera le droit de s'associer en tant que droit, ou l'admettra comme une concession faite par l'Etat lorsque se rencontreront les conditions voulues pour qu'il puisse s'exercer.

Sans nous occuper de l'interdiction pour certaines personnes de faire partie d'une association, interdiction qui n'a en droit italien ni sanction ni application, le caractère prohibitif de l'action de l'Etat se montre dans la disposition pénale du Code criminel contre les associations de malfaiteurs qui ne peuvent rentrer dans les matières auxquelles s'applique la liberté d'association : quand le but est un délit, et un délit de droit commun par surcroît, comme d'attenter à la vie et aux propriétés des personnes, nous ne sommes plus sur le terrain du droit constitutionnel.

Toutefois les anarchistes et les socialistes, par leurs actes, ont apporté un certain trouble dans la théorie et dans la pratique du droit d'association en Italie en ce qui touche l'action prohibitive. Au cours de la discussion à la Chambre des députés sur les faits du 1er mai 1891 à Rome et à Florence où avaient eu lieu des désordres, le ministre Nicotera s'exprima ainsi : « Il y a longtemps qu'on reconnaît le nécessité de régler par des dispositions législatives précises le droit d'association. En attendant je vous déclare que je ne considère ni comme une association politique ni comme une association autorisée par la loi, l'association des anarchistes. Aux sociétés de ce genre on doit appliquer l'art. 248 du Code pénal (sur les associations de malfaiteurs). Je déclare en outre que si les magistrats doutaient le moins du monde que l'art 248 fût applicable aux anarchistes, nous sommes d'accord, mes hono-

rables collègues et moi, pour annoncer que dans ce cas nous présenterions à la Chambre un projet de loi approprié et destiné à faire disparaître par sa précision toute espèce de doute ».

Les magistrats furent d'un avis opposé, mais après la réponse de la Cour de cassation de Rome qui accueillit la thèse des ministres, ils durent tous se conformer à cette décision. La doctrine a fait une distinction, comme la Cour de Rome dans sa sentence du 24 mars 1892, entre l'association des anarchistes et l'association de malfaiteurs, exigeant pour cette dernière qu'un des buts de l'association fût de commettre les délits ou l'un des délits spécifiés dans l'art. 248 du Code pénal, ce qu'on ne demandait nécessairement pas aux associations d'anarchistes. « L'anarchie, bien qu'on doive la tenir pour une folle utopie, peut cependant être impunément aimée et convoitée ; la loi pénale ne doit intervenir que lorsque, dans le but d'amener l'état d'anarchie, on veut employer des moyens délictueux ». Mais cela ne suffit pas : les socialistes furent également atteints par cette sentence qui dans leur union voyait et punissait une association de malfaiteurs. Il n'est personne qui ne voie que les anarchistes même, bien qu'unis pour la propagande par le meurtre, puissent ne pas se regarder, d'une façon abstraite, comme des malfaiteurs de droit commun ; toutefois, la vie humaine est regardée comme si précieuse que le véritable et propre assassinat politique est retranché des crimes politiques pour lesquels l'extradition n'est pas accordée et que l'association qui a pour but de répandre le carnage dans le peuple ou d'abattre les personnages importants d'un Etat doit être considérée comme une association coupable. Il n'en est pas de même pour les socialistes qui, associés seulement pour propager leurs doctrines, n'ont pas, comme les associations de malfaiteurs, pour but *immédiat* d'attenter à la propriété d'autrui : les malfaiteurs associés dans ce but commettent des vols ; les socialistes défendent un nouvel ordre de choses, dans lequel la propriété individuelle n'existe pas du tout ou n'existe qu'à l'égard de l'argent improductif. Le but immédiat, pour eux, pourra être l'insurrection alors qu'à la propagande par les idées ils voudront ajouter la propagande par le fait, mais ne sera pas — et n'a

jamais été — l'attentat actuel, violent, dans un désir de lucre, à la propriété privée. Entre les associations d'anarchistes et les associations de malfaiteurs formées pour agir contre les personnes il y a identité de moyens et de but immédiat ; la différence est dans l'impulsion que les anarchistes reçoivent d'une utopie politique et les malfaiteurs de la méchanceté, de la brutalité humaines ; les uns ont un but médiat qu'ils espèrent atteindre après avoir marché longtemps ; les autres apaisent et étanchent leur soif de sang par des massacres. Il est de fait que les associations de malfaiteurs dirigées contre les personnes sont peu nombreuses, tandis qu'il en existe un grand nombre qui commettent des délits contre les propriétés. Celles-ci peuvent aussi se rendre coupables contre les personnes, et même contre d'autres organisations sociales d'attentats inutiles à relever ici : ce que nous avons dit suffisant à distinguer ces associations de malfaiteurs de toute association socialiste.

Cette distinction s'est constamment maintenue en Italie, malgré la lutte devenue aiguë entre le gouvernement et les socialistes, malgré les moments douloureux traversés par la société.

Des attentats anarchistes s'étant également produits d'une façon répétée en Italie, le gouvernement présenta et fit approuver trois projets qui acquirent force de loi le 19 juillet 1894. Les art. 5 de la première et de la troisième loi s'occupent des associations. Dans la première on parle de l'association organisée pour commettre des crimes au moyen de matières explosibles, qui doit comprendre au moins trois personnes (il en faut cinq pour qu'il y ait association de malfaiteurs) et dont les méfaits sont punis selon les dispositions du Code pénal ; dans la seconde on interdisait les associations et réunions qui avaient pour objet de renverser par des voies de fait l'organisation sociale et on frappait les contrevenants d'une peine de six mois de détention. Avec la première disposition les anarchistes étaient atteints et la distinction scientifique entre eux et les malfaiteurs trouva dans la loi une juste sanction. Avec la seconde on voulait frapper et on frappa les socialistes, mais la loi avait un caractère temporaire et cessa d'être en vigueur le 31 décembre 1895.

L'an dernier, après les événements de Milan et d'autres villes, qui donnèrent lieu à l'établissement de l'état de siège dans diverses parties de l'Italie, événements qu'il n'y pas lieu de discuter ici ni d'exposer dans leur véritable développement, le gouvernement proposa un ensemble de mesures temporaires qui furent approuvées, mais cessèrent d'être en vigueur au mois de juin dernier : parmi elles on avait reproduit l'art. 5 de la loi temporaire de 1894, en remplaçant seulement les mots « qui aient pour objet de renverser par des voies de fait l'organisation sociale » par ceux-ci : « dirigées vers le renversement par voies de fait...., etc., etc. » Changement de mots qui n'entraînait aucun changement de sens.

Le gouvernement, estimant qu'il lui était nécessaire d'être constamment armé vis-à-vis des associations, avait proposé, dans un projet de mesures de prévoyance politique, présenté à la Chambre des députés dès le 4 février de l'année 1899, de dire que « outre les cas prévus par le Code pénal sont interdites les associations organisées pour renverser par voies de fait l'organisation sociale et la Constitution de l'Etat », et de punir les contrevenants, toutes les fois que le fait relevé ne constituerait pas un crime plus grave, de l'amende jusqu'à cinq cents francs ou de l'emprisonnement jusqu'à trois mois.

Ce projet de loi suivit la filière des trois lectures, et à la première lecture la grande majorité de l'assemblée fut favorable à l'idée de prendre des mesures de prévoyance ayant un caractère politique ; mais la majorité toutefois était profondément divisée sur la nature de ces mesures. La commission élue par les bureaux pour étudier la nature des mesures à prendre, éprouva la répugnance qu'éprouvent tous les Italiens à imposer définitivement une réglementation prohibitive aux associations politiques. Elle fit justement remarquer, dans le court rapport de l'honorable Grippo, qu'il n'était pas facile de comprendre ce que la loi entendait par les mots « voies de fait » ; et pendant que la magistrature faisait prévaloir cette idée, qu'une association ayant un programme nettement républicain tombait sous le coup de la loi, une commission parlementaire réunie pour statuer sur une autorisation de poursuites demandée contre le député Tarni se prononçait en sens contraire. Cette commission refusait l'autorisation de pour-

suites, en demandant « des actes plus caractérisés et plus menaçants qu'une simple propagande et polémique électorales » pour pouvoir affirmer qu'une association républicaine avait agi avec voies de fait ; et elle était dans le vrai, puisque justement le contreprojet des commissaires élus par les bureaux ne comportait pas cette interdiction préventive. On connaît les scandaleux incidents survenus à la Chambre des députés quand le ministère Pelloux, reconstitué, pour résoudre la question chinoise, à l'aide de membres de la droite, insista sur la seconde lecture du projet de mesures de prévoyance politique ; on sait comment le gouvernement, impuissant à lutter contre l'obstruction de l'extrême gauche, prorogea d'abord la session parlementaire puis promulgua ensuite un décret du 23 juin dernier qui approuvait un texte, établi d'accord par le gouvernement et la commission parlementaire, relatif aux mesures de prévoyance qui devaient entrer en vigueur au 20 juillet ; on sait comment, la session ayant été rouverte, l'obstruction se continua avec une nouvelle vigueur, comment les discussions dégénérèrent en un honteux pugilat si bien que la session fut close immédiatement. Nous ne savons quel sort est réservé au décret, constitutionnellement nul ; ce que nous devons affirmer ici c'est que la réglementation prohibitive des associations n'existe pas, et qu'en l'absence de réglementation il n'y a pas de pénalité. La réglementation préventive, qui embrasse toutes les conditions nécessaires pour que le droit puisse commencer à s'exercer, telles que : autorisation, dépôt de statuts, déclaration des fonctions de président, de directeur ou d'administrateur, des noms des associés et des changements qui surviennent, n'a jamais été admise, jamais reconnue, jamais tolérée en Italie. Cependant l'honorable Rudini, parlant aux électeurs comme député non comme ministre, soutenait, quelques années avant son avènement à la présidence du conseil, la nécessité de déclarer tout au moins les noms des associés et des présidents : il visait la franc-maçonnerie, mais celle-ci trouve moyen de toujours circonvenir le gouvernement et une disposition semblable n'aurait aucune chance d'aboutir.

3. Il ne reste donc en Italie qu'une action préventive

légale, qui permet au gouvernement de dissoudre les associations.

Pour déterminer exactement dans quels cas on peut mettre en mouvement cette action préventive légale en Italie, sans tenir compte des lois déjà citées et des dispositions du dernier projet, que nous examinerons, il faut remonter aux principes avec lesquels l'action préventive admise en Italie s'accorde et en vertu desquels nous la déclarons légale. L'association constitue un organisme, un embryon social, qui collabore avec l'Etat ou travaille contre lui ; l'Etat ne se trouve pas en face d'individus isolés, mais en face d'une action organisée plus ou moins vigoureusement selon qu'est plus ou moins fort le lien qui unit les associés. L'action prohibitive dont nous avons parlé s'applique plus particulièrement aux individus, et non aux associations, parce que devant les tribunaux répressifs on peut traduire non des organismes sociaux, mais des organismes individuels qui soient aptes à subir une peine, et là où il n'y a pas de sanction pénale, il n'y a pas non plus d'action prohibitive. Au contraire l'action véritable et efficace de l'Etat doit s'exercer contre l'embryon social, qui est son véritable ennemi lorsque le but poursuivi par celui-ci est contraire à la constitution, à l'organisation nationale ou sociale : une fois l'association dispersée, les individus ne sont plus à craindre comme lorsqu'ils étaient associés et agissaient comme tels, comme membres d'un tout vivant et agissant.

Le droit d'intervention de l'Etat se fonde sur la protection qu'il doit à la tranquillité publique, sur la charge qu'il assume de garantir la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat, sur son droit d'empêcher les attaques violentes, politiques et sociales ; en d'autres termes l'Etat a la faculté d'intervenir préventivement, lorsqu'une association, prise comme un corps qui tend par sa nature à une fin déterminée, agit de manière à produire du tapage, du désordre, une insurrection, à compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, à faire éclater soit entre les diverses classes de la société, soit contre les pouvoirs constitués des attaques violentes, et tout cela même abstraction faite de la volonté des associés et du but de l'association qui pourraient ne pas tendre à de sembla-

bles résultats, mais parce qu'on craindrait justement de voir arriver ces résultats.

L'association concourt au développement social et est même un des agents les plus actifs de son achèvement. Elle peut précéder l'Etat dans la route à suivre, lui indiquer le terme, l'éclairer et le guider dans sa marche, et lui dicter les règles nécessaires pour la modification et la transformation sociales; mais pour que cela se produise sans secousses et sans heurts, il faut que la société elle-même soient apte à réunir et discuter toutes les idées soutenues par les associations, et que ces idées ne la troublent pas, ne fassent pas naître dans son sein des périls sociaux ou politiques, n'empoisonnent pas son sang et ne détruisent pas sa tranquillité par des révoltes.

Dans tout cela il n'est question ni de crimes ni d'actes d'exécution de crime: dans ces derniers cas en effet ou bien il y a lieu à l'action prohibitive ou bien à l'action répressive. Nous ne trouvons guère que les actes préparatoires au crime qui puissent donner lieu à l'action préventive ; et ces actes peuvent même faire complètement défaut et l'association n'être pas moins dissoute. Deux exemples suffiront pour le prouver. Une association irredentiste ne prépare aucun crime et n'a aucun but illégitime ; pourtant si elle s'établit sur les frontières d'Italie, dans le voisinage de Trieste, comment le gouvernement pourrait-il s'affranchir des devoirs que lui imposent les relations internationales et ne pas la dissoudre ? Une association socialiste, étrangère à toute espèce de « voie de fait », uniquement consacrée à la propagande des idées, parce que les conditions sociales ne sont pas favorables, parce que les associés manquent du sentiment des bornes et de la mesure, produit de l'agitation et une fermentation au sein de la société ; l'Etat dissoudra l'association pour l'effet qu'elle produit, non pour elle-même, qui, envisagée à un autre point de vue, ne mériterait pas ce traitement.

Un Etat libre doit accepter de bon gré tous les progrès sociaux, même les plus excessifs, et doit en même temps préserver la société de tous les dommages que pourrait lui causer un progrès hâtif qui ne correspondrait pas à l'état des choses; parce que, de même qu'un infirme s'exagère les mouvements et les actes de la vie et s'atténue à lui-même la nature

du mal dont il souffre, de même une société faible exagère l'importance du progrès légitime qu'on fait briller à ses yeux et se diminue à elle-même les difficultés que sa constitution lui oppose dans la réalisation de son idéal. En réalité si l'Etat n'intervenait pas pour supprimer la cause du trouble, l'agitation commencerait à se manifester ça et là par des révoltes, des incendies, des ravages, pour arriver jusqu'à l'insurrection : quand les esprits sont échauffés et tout à la poursuite d'un but très éloigné mais qui, sous l'empire de cette surexcitation, semble à portée de la main, la persuasion ne vaut plus rien. L'Etat se montrera d'autant plus violent dans la répression que l'attaque a été plus vive, mais il aura tort, parce qu'il devait prendre à temps les mesures préventives nécessaires.

Ces cas, dans lesquels à la rigueur on ne peut voir aucune action excepté l'action légitime de l'association rendue illégitime en quelque sorte par répercussion, parce que la société est incapable d'élaborer tranquillement des idées extrêmes, ces cas, disons-nous, renferment bien ceux dans lesquels l'action de l'association est illégitime, illicite et tout à fait délictueuse. La théorie et la pratique en Italie sont bien claires sur ce point et ne laissent place à aucun doute. Aussi doit-on considérer comme une erreur du gouvernement d'avoir proposé dans le projet précité du mois de février de cette année que « l'autorité de sûreté publique, à la requête de l'autorité judiciaire, procèdera à la dissolution des associations visées dans l'article précédent (celles qui tendent à bouleverser par des voies de fait l'organisation sociale et la constitution de l'Etat) en fermant leurs locaux, en saisissant leurs papiers, leurs registres, leurs emblèmes et en transmettant tous les objets saisis à l'autorité judiciaire. En cas d'urgence l'autorité de sûreté publique procèdera à la dissolution des associations sus-visées dans les formes sus-indiquées et défèrera immédiatement les associés à l'autorité judiciaire ».

Cette erreur peut être envisagée sous différents aspects. L'intervention de l'autorité judiciaire présuppose un crime et la dissolution par voie répressive ; sanctionner cette mesure équivaut à écarter la dissolution par une mesure préventive parfaitement légale, équivaut en un mot à res-

treindre la faculté dont a joui jusqu'alors le gouvernement italien et dont il a usé, presque toujours avec prudence, presque toujours dans les limites du droit rationnel, n'ayant guère à se reprocher qu'une grande négligence cause de dommages. Si le président du Conseil, l'honorable Giolitti a dissous en 1893 les associations siciliennes des « fasci », il a en même temps empêché les désordres et n'a pas eu besoin de recourir à l'état de siège. Mais le projet du gouvernement fut modifié, comme on l'a dit, par la commission parlementaire, et c'est à peu près dans la forme adoptée par la commission que le décret précité du 23 juin a fixé les conditions de dissolution des associations. « Outre les associations criminelles punies par le Code pénal, le ministre de l'intérieur peut dissoudre par décret motivé toutes autres associations tendant à bouleverser par des voies de fait l'organisation sociale et la constitution de l'Etat ». Les objections faites au projet ministériel conservent toute leur force à l'égard des dispositions du décret : les associations criminelles punies par le Code pénal ne peuvent pas être l'objet de cette mesure qu'on appelle la dissolution et sont sous la dépendance exclusive des officiers de police judiciaire et des magistrats : les uns conduisent en prison les coupables, les autres leur infligent des peines. Et les associations anarchistes, dont s'occupe l'art. 5 de la loi du 19 juillet 1894 encore en vigueur, échappent-elles à cette mesure ? Et quelle valeur ont donc les mots qui suivent ? La commission, au lieu de l'expression « voies de fait » qu'elle critiquait, avait écrit « associations tendant à préparer les moyens de bouleverser.... etc.., » nouvelle rédaction dans laquelle sont clairement indiqués les actes de préparation à la révolte. Les « voies de fait » dans la pensée du gouvernement, sont donc, bien que le mot lui-même sonne autrement, quelque chose de moins que la préparation, mais constituent certainement un acheminement à la révolte. Aujourd'hui, cela équivaut à retirer les armes propres à la défense de l'Etat et de la société des mains du gouvernement si la loi vient limiter l'action gouvernementale. Elle la limite si la faculté de dissolution admise pour des associations déterminées n'est plus reconnue au gouverne-

ment à l'égard des autres associations qui se trouvent dans les mêmes conditions.

Peut-on restreindre en Italie la faculté dont le gouvernement a usé pendant cinquante ans depuis 1848 ? Est-ce là l'intention des auteurs de la proposition? En aucune façon : on veut réglementer ce qui se faisait jusqu'ici librement par une disposition écrite, fixe, qui, ne pouvant renfermer les différents cas dans lesquels l'action préventive devra proprement et légalement s'exercer, ne renfermera nécessairement aucune explication de ce qu'il faut entendre par cette action. La pratique sera, dans l'avenir, ce qu'elle a été dans le passé ; l'ingéniosité des ministres et des sous-secrétaires d'Etat, dans leurs réponses aux députés qui leur demanderont compte de la dissolution d'associations à l'encontre de la disposition écrite, s'appliquera à démontrer que ces associations rentraient dans le texte de la loi. Le savant, entre le « *non* » des uns et le « *oui* » des autres, se fortifiera dans l'opinion que dans un pays libre le droit d'association n'a pas besoin d'être réglé par une loi : il la trouve, cette loi, ou bien dans les limites que lui fixe l'action prohibitive, ou bien dans les conditions même que doit réunir une association pour pouvoir se constituer. Je ne puis pas ici soutenir cette thèse, à laquelle jusqu'à présent le droit italien s'était montré favorable, comme celui de l'Angleterre, de la Belgique et de l'Amérique du Nord.

Il faut se féliciter, avec la commission parlementaire, que l'autorité judiciaire ait été exclue de toute participation à la dissolution. Celle-ci, en effet, est un acte politique, un acte du gouvernement qui a à en répondre devant le Parlement, bien que cet acte ne doive s'accomplir que lorsque le droit rationnel le permet, et que la politique se mêle ainsi au droit.

Une fois établi le droit de dissoudre des associations déterminées, le fait de la reconstitution même sous un autre nom a été déclaré un délit passible de trois mois de prison au maximum et d'amende jusqu'à mille francs à la charge des promoteurs et des chefs des associations reconstituées. Cette conséquence est en partie logique, mais elle fortifie l'interdiction faite au gouvernement d'user de la dissolution comme moyen d'action préventive. En réalité, si une association

vient à être dissoute, non par suite de l'illégitimité de l'action qu'elle exerce, mais parce que la société n'admet pas qu'on propage certaines idées, le fait de la reconstitution ne devrait pas être un délit, d'autant plus que, si les circonstances du moment produisent un certain malaise social, dans d'autres circonstances, cette même association pourrait faire du bien.

Jusqu'à présent, en Italie, on avait clairement fait la distinction entre le crime et l'association, et puisqu'il en était ainsi, il n'était pas nécessaire de légiférer en aussi délicate matière.

4. Aujourd'hui, l'association, par suite de la complexité des conditions sociales actuelles, n'est plus du domaine exclusif du droit constitutionnel qui, en étudiant les garanties de la liberté, compte parmi elles le droit de s'associer pour que la nation exerce son contrôle sur le travail du gouvernement. Aujourd'hui dans toute association il y a un côté financier qu'il peut être difficile de séparer du côté politique, le but politique pouvant être caché sous le but financier, comme le but financier sous le but politique.

Le législateur italien a cherché à favoriser les sociétés coopératives. La coopération devient de plus en plus un fait économique de la plus grande importance ; elle est née du secours mutuel, mais a développé l'idée de mutualité en la combinant avec l'idée commerciale ; de sorte que la forme la plus commune des sociétés coopératives, celle qui a appelé l'attention du gouvernement est celle des coopératives de consommation. Celles-ci achètent pour revendre aux associés, qui ensuite partagent entre eux les bénéfices ; elles peuvent aussi vendre aux étrangers à la société, mais au point de vue des idées d'ordre constitutionnel, ce fait, comme tous les autres faits de caractère commercial n'a aucune importance. Les coopératives sont des personnes morales ayant une existence légale reconnue, une fois qu'elles se sont organisées conformément aux règles mises par le code de commerce à leur constitution. Il est arrivé en Italie que les sociétés coopératives furent constituées par les socialistes et que le but politique se greffa profondément sur le but commercial,

de sorte que, avec la revente du vin et du pain se propageaient des principes révolutionnaires qui enivraient ceux qui mangeaient ce pain et qui buvaient ce vin. Le gouvernement peut-il dissoudre les sociétés coopératives, personnes morales ayant une existence propre légalement reconnue, comme il dissout les simples associations politiques, qui n'ont pas d'existence légale, mais seulement une existence de fait?

La question, comme on le voit, est grave, et ici on ne peut faire moins que de reconnaître qu'une disposition de loi serait nécessaire, soit pour les cas dans lesquels il serait possible de faire rentrer la société coopérative dans les bornes de son action commerciale, soit dans les cas où cela est impossible, pour veiller au patrimoine de la société. Et comme pour les sociétés coopératives, un texte de loi serait nécessaire pour toute autre société, commerciale ou non, qui sur un but économique ou social greffe un but politique et vient ainsi jeter l'alarme dans l'Etat. D'autres sociétés aussi, outre les coopératives et les sociétés commerciales en général, peuvent avoir en Italie une existence légale : il suffit de citer les sociétés de secours mutuels qui, aux termes de la loi du 15 avril 1886 peuvent se constituer légalement. Mais même dans ces sociétés à l'assistance mutuelle peut se lier intimement la propagande ou l'action révolutionnaire.

C'est à ces sociétés que le gouvernement aurait bien fait de songer dans la rédaction du projet de mesures de prévoyance politique. Ce qu'il en disait était tout à fait insuffisant en ce qui concerne « le patrimoine des associations dissoutes ». Ce patrimoine « sera, par les soins du ministère public siégeant près le tribunal, liquidé et versé à la Caisse des dépôts de prêts au nom de l'association dissoute. L'autorité judiciaire. dans le jugement de condamnation, et, dans le cas où pour quelque motif elle ne terminerait pas le procès, dans une ordonnance rendue en chambre du conseil, affectera le patrimoine des associations dissoutes aux destinations charitables prévues par leurs statuts, et, en l'absence de dispositions expresses, l'attribuera à la Congrégation de charité. » C'était méconnaître complètement tous les principes relatifs au respect de la propriété individuelle ; c'était en réalité une confiscation, bien que prononcée dans l'intérêt public ; cette disposition ne

pouvait être approuvée et la commission parlementaire ne l'approuva point. Cette commission comprit l'importance de la question et tenta de la résoudre en faisant une distinction entre les associations ordinaires et celles qui sont reconnues par le Code de commerce ou par des lois spéciales. Elle déclara que les dispositions de la loi ne seraient pas applicables à ces dernières. « Lorsque cependant ces associations auront dévié du but en vue duquel elles avaient été constituées et en visant des faits ou des actes indiqués dans l'article 1er (tendant à préparer les moyens de bouleverser.., etc.) elles seront dissoutes aux termes des articles précédents. Mais lorsqu'il s'agira de sociétés dans la constitution desquelles l'autorité judiciaire sera intervenue par quelque mesure préalable, elles auront le droit de se pourvoir devant la IVe section du Conseil d'Etat contre le décret de dissolution. Le pourvoi n'est pas suspensif. Le patrimoine des associations dissoutes sera, à la diligence du ministère public et dans les formes établies, par une décision du tribunal civil prise en chambre du conseil, liquidé et versé à la Caisse d'épargne postale au nom de l'association dissoute. Le tribunal, par la même mesure ou par des mesures postérieures, prendra soin que le patrimoine des associations soit affecté aux œuvres de bienfaisance prévues par leurs statuts, et en l'absence de dispositions statutaires, à la Congrégation de charité du siége principal de la société. Le patrimoine des sociétés reconnues par le Code de de commerce ou par des lois spéciales sera liquidé et réparti conformément aux règles posées soit dans les actes de constitution de la société, soit dans le code de commerce, soit dans les lois spéciales ».

Ce recours à la IVe Section du Conseil d'Etat ne nous semble pas devoir être approuvé. S'il y a une question juridique à résoudre, c'est à la magistrature qu'il appartient de le faire, à plus forte raison lorsqu'elle est intervenue, par quelque mesure préalable, dans la constitution de la société ; aucune autorité n'est plus qualifiée qu'elle pour constater que la société s'éloigne du but dans lequel elle a été constituée, sans entrer dans l'appréciation de l'acte politique accompli par le gouvernement, parce qu'elle ne jugerait pas le but nouveau

greffé sur le but primitif, mais se bornerait à constater l'existence d'une nouvelle orientation de la société.

La IVe section du Conseil d'Etat est un tribunal spécial, qui juge, en première instance ou en appel, une partie des matières administratives contentieuses que l'administration jugeait elle-même autrefois. En Italie, toute lésion d'un droit civil ou politique individuel résultant d'un acte de l'administration fut d'abord déférée aux tribunaux ordinaires ; puis elle fut soumise aux Chambres réunies de la cour de Cassation de Rome lorsque dans un différend l'autorité judiciaire ou l'autorité administrative était compétente pour trancher la controverse entre l'administration et les particuliers ; finalement on créa les juntes provinciales administratives et la IVe section du Conseil d'Etat pour juger tous les différends entre les particuliers et l'administration dans lesquels il ne s'agissait pas d'une lésion des droits civils ou politiques. Qu'a donc à faire la IVe section — magistrature contentieuse administrative — avec les questions d'ordre politique ?

Quant au patrimoine des associations dissoutes, dans le projet de la commission il n'est confisqué que lorsqu'il s'agit d'associations ordinaires ; et jusque-là il y a peu de mal, puisque les associés versent à fonds perdu leurs quote-parts de fondation annuelles ou mensuelles, bien que cependant on ne voie pas clairement pourquoi on n'étendrait pas à ces associations le criterium qu'on proposait justement pour les sociétés qui sont commerciales dès leur création ou en général qui sont légalement constituées.

Mais de tout cela il n'est pas resté trace dans le décret en question. Pour mieux dire, ce qui en subsiste constitue une erreur, car on a fondu ensemble l'absence de distinctions du projet ministériel avec la partie moins bonne du projet parlementaire. « Contre le décret de dissolution on admet un recours à la IVe section du Conseil d'Etat. Ce recours n'est pas suspensif. »

Nos questions restent sans réponse. Le gouvernement peut-il dissoudre les sociétés reconnues par le code de commerce ou par des lois spéciales ? Comment et pourquoi un tribunal de justice administrative peut-il s'occuper d'actes accomplis par le gouvernement en tant que pouvoir politique, quand

son institution lui défend précisément de s'occuper de tels faits? Qu'en sera-t-il du patrimoine des associations?

Le temps apportera peut-être les réponses qu'aujourd'hui nous cherchons en vain. Ce qui est sûr c'est que la théorie et la pratique du droit d'association en Italie entrent dans une période de confusion.

G. Arangio Ruiz,
Professeur à l'Université de Modène.

(*Traduit par M. Beaudoin-Bugnet*).

LES CONSTITUTIONS

DU

PROTECTORAT DE CROMWELL

(2me *article*)

SOMMAIRE : § 2. *Les pouvoirs publics organisés par l'*INSTRUMENT. -- I. Le lord Protecteur. Le Parlement. Le Conseil. — II. Les attributions respectives de ces trois pouvoirs; la formation de la loi; le vote de l'impôt. — III. Les actes de gouvernement : le Protecteur et le Parlement. La nomination aux emplois; le droit de grâce; la disposition de la force armée; la guerre, la paix et les traités. — § 3. *L'humble Petition and Advice.* — La question de la royauté. — Le rétablissement du droit public traditionnel; *l'autre Chambre.* — Ce qui reste du droit introduit par l'*Instrument.* — Nouvelles difficultés. — § 4. *Le dernier plan de République.* — Milton et ses écrits de l'année 1660. — Son plan de Constitution : le *grand Conseil*; décentralisation politique ou fédéralisme. — Réflexions finales.

§ 2. — *Les pouvoirs publics organisés par l'*INSTRUMENT

Les pouvoirs publics organisés par l'*Instrument* étaient au nombre de trois, le Lord Protecteur, le Parlement et le Conseil. Ce sont les mêmes qui se trouvent dans la Constitution votée par le Parlement de 1654; cette dernière en réalité n'était, nous l'avons vu, qu'une révision de l'*Instrument* et nous la rapprocherons constamment de celui-ci. Il y avait pourtant, en dehors de nombreuses différences de détail, entre ces deux Constitutions, une divergence de principe fondamentale. Cromwell avait voulu opérer une franche et véritable séparation des pouvoirs (1); il avait voulu que le Protecteur et son Conseil fussent largement indépendants du Parlement, lui fussent coordonnés et non subordonnés, comme on disait dans les débats de cette époque. Le Parlement de 1654, au contraire, se considérait comme le pouvoir suprême et souverain, selon le sens traditionnel attaché à son nom même,

(1) CARLYLE, *op. cit.*, III, p. 237.

quoique logiquement sa nature dût être changée, maintenant qu'il ne comprenait plus le titulaire du pouvoir exécutif. Il voulait par suite, que le pouvoir exécutif lui fût subordonné, qu'il tirât de lui son existence ; et, s'il n'allait pas jusqu'à prétendre qu'il pouvait révoquer le Protecteur à sa volonté, il affirmait ce droit de révocation quant aux membres du Conseil, dont le rôle important va être bientôt indiqué.

I

Le Lord Protecteur était un magistrat qui réunissait en lui la double force que donnent l'unité et la durée. Il était investi à vie de ses fonctions, et l'*Instrument* n'indiquait aucune mise en accusation possible contre lui. Deux causes avaient contribué à créer cet empire viager.

En premier lieu il y avait un fait acquis, analogue à celui qui, chez nous, en 1875, conduisit à donner la durée de sept ans aux pouvoirs présidentiels. Cromwell était en possession du pouvoir et il entendait le garder pendant sa vie entière, sans que personne autour de lui songeât à l'en dépouiller plus tôt. Pour faire de sa magistrature, non une dictature personnelle, mais la forme normale du pouvoir exécutif dans une Constitution durable, il fallait donner la même durée aux pouvoirs de ses successeurs. C'est ainsi qu'en France, en 1875, le septennat déjà établi au profit du maréchal de Mac-Mahon a fait attribuer la durée de sept ans aux pouvoirs de tous les présidents de la République qui devaient se succéder dans la suite.

L'autre cause, plus profonde, qui conduisit au même résultat, c'est que Cromwell voulait reconstituer à son profit l'équivalent du pouvoir royal, sous un autre nom ; et la royauté, la souveraineté personnelle, comme l'a si bien montré Bodin, ne la conçoit que comme viagère tout au moins. Cependant il ne faut pas non plus oublier que lorsque fut discutée la Constitution des Etats-Unis, la proposition fut faite de rendre viagers les pouvoirs du président de la République ; Hamilton voulait qu'il restât en fonctions *during good behaviour* (*quumdiu se bene gesserit*). Mais en 1654 les rédacteurs de l'*Instrument* étaient tellement dominés par l'institution monarchique, qu'ils sentirent le besoin de déclarer (art. 32) que

« l'office de Lord Protecteur sur ces nations serait électif et non héréditaire. »

Comment, pour l'avenir, cette élection était-elle organisée? D'une manière pratique et expéditive. Elle devait être faite par le Conseil qui, aussitôt après la mort du Protecteur, s'assemblait de plein droit dans la Chambre ordinaire de ses séances et là, pourvu que quinze membres au moins fussent présents, procèdait, à la pluralité des voix, à la nomination d'un nouveau Protecteur, sans désemparer « sans sortir de la Chambre » (1). Le Conseil rédigeait ensuite une proclamation pour faire connaître aux trois nations quel était leur nouveau maître. Etaient inéligibles les enfants du dernier roi et toute personne de sa lignée et famille. Dans cette procédure simple et rapide, on reconnaît, au premier coup d'œil, une solution dictée, avant tout, par des considérations pratiques; elle est, par là, de la même nature que celle qu'ont établie nos lois constitutionnelles de 1875 pour l'élection du président de la République, et dont l'expérience a montré la sûreté et l'utilité. Un autre point de ressemblance avec nos lois constitutionnelles c'est que, comme, chez nous, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif pendant la vacance, ainsi d'après l'*Instrument* « jusqu'à ce que la dite élection soit accomplie, le Conseil prendra soin du gouvernement et administrera toutes choses aussi pleinement que le Lord Protecteur » (2) : la même disposition, rédigée d'une façon plus précise, se trouve dans la Constitution votée par le Parlement (3).

Ce qui peut paraître étrange, c'est le corps électoral désigné. Pour continuer une comparaison plus haut produite, c'est comme si nos lois constitutionnelles décidaient que le présinent de la République sera élu par le Conseil des ministres, qui exerce le pouvoir exécutif pendant la vacance. En réalité, cela s'expliquait par le caractère que l'*Instrument* donnait au

(1) Gardiner, *Constitutional documents*, p. 323.

(2) Art. 32, *in fine*.

(3) Ch. 11 (Gardiner, *Constitutional documents*, p. 355) : « Après la mort de *My Lord Protector* et jusqu'à ce que le nouveau Lord Protecteur ait été élu et ait prêté serment, le Conseil prendra soin du gouvernement et administrera toutes choses aussi pleinement que le Lord Protecteur ou le Lord Protecteur et le Conseil ont capacité pour le faire. »

Conseil : il en faisait, comme nous le verrons, le représentant de la nation même, à la place du Parlement, lorsque celui-ci n'était pas en session ; et, bien que la nomination des membres du Conseil reposât sur un système complexe, qui donnait une part d'influence au Protecteur et au Conseil lui-même, la première présentation des candidats appartenait au Parlement. L'élection du Protecteur procédait ainsi, en dernière analyse, de la volonté nationale, dont la Chambre des communes était l'expression : mais que de distance et de branchements entre la racine et le dernier rameau !

Le Parlement de 1654 se montra plus logique. Il entra dans le système de l'*Instrument*, et maintint l'élection du Protecteur par le Conseil, mais seulement, dans le cas, où, lors de la mort du précédent Protecteur, le Parlement ne serait pas en session. Alors il modifiait simplement le système dans le détail, exigeant pour la nomination au moins onze voix (le *quorum* étant de treize), et voulant que le Protecteur élu eût au moins vingt-cinq ans et ne fût ni étranger ni papiste (1). Mais ce qu'il introduisait de nouveau et d'important, c'est que, si la vacance se produisait pendant la session du Parlement, c'était à celui-ci qu'il appartenait alors de décider comment se ferait l'élection (2). C'était, au fond, admettre en principe l'élection par le Parlement lui-même, l'élection de l'exécutif par le législatif.

D'après l'*Instrument* le Parlement ne comprenait qu'une seule Chambre, la Chambre des communes, bien que la formule générale employée (art. 6) pour le désigner « le peuple assemblé en Parlement » n'impliquât pas nécessairement cette solution. Pour sa composition et son mode d'élection, les auteurs de ce document avaient à peu près repris les données du *bill* de réforme électorale, excellent sur ces points, qu'avait jadis préparé le Long Parlement. La Chambre comprenait 400 membres, 50 sièges étant attribués à l'Ecosse et 30 à l'Irlande (art. 9) (1) ; ce qui était excellent surtout, c'était la répartition des sièges entre les comtés et les bourgs (art. 10). Dans les com-

(1) Ch. 6.

(2) Ch. 5 : « La manière d'élire le Protecteur, en cas que la vacance se produise pendant la session du Parlement sera telle que le Parlement le jugera bon. »

(3) D'après l'art. 22 le *quorum* des membres présents était fixé à 60. Quelque faible que fût ce chiffre, c'était encore un progrès ; car le *quorum* traditionnel,

tés la franchise électorale (art. 18) était ainsi déterminée. Etait électeur « tout citoyen saisi ou en possession pour son propre usage d'un *estate* réel ou personnel d'une valeur de 200 livres et âgé de 21 ans ». Mais étaient exclus de l'électorat et, par la même, de l'éligibilité (art. 14 et 15) les catholiques et diverses catégories de personnes ayant pris part aux guerres civiles. En principe tout électeur était éligible sans autre condition (art. 17) ; c'était même à l'occasion de l'éligibilité que l'âge *minimum* de 21 ans était fixé. De multiples détails étaient donnés sur les *writs* et la procédure des élections, plus détaillés encore dans la Constitution votée par le Parlement (1).

Mais, sur un point fort important, la liberté du Parlement était largement entamée. Le droit de vérifier les élections, ou du moins, l'éligibilité des élus, n'appartenait pas au Parlement, mais au Conseil, qui statuait à la majorité des voix (art. 21) : « les personnes qui seront élues pour servir en Parlement seront telles (et non autres) qu'elles soient personnes d'une intégrité connue, craignant Dieu et de bonnes vie et mœurs. » On voit quel pouvoir d'appréciation cela conférait au Conseil. Cela lui donnait en réalité la *confirmation* des élections, telle que l'entend le droit canonique. Il ne faut point voir dans cette disposition une première orientation, encore incertaine, du droit anglais vers le système qui a prévalu de nos jours et qui enlève en partie à la Chambre des communes, pour le transférer à des cours de justice, le jugement des élections de ses membres (la Chambre d'ailleurs reste juge des questions d'éligibilité). C'était simplement une précaution que prenait contre les électeurs et les élus le pouvoir exécutif, et l'art. 21 ne l'édictait que pour les trois premiers parlements du Protectorat. La Constitution votée par le Parlement, sans adopter pleinement ce système, ne le rejetait pas entièrement. Elle restreignait (ch. 34) le pouvoir du Conseil à la vérification des disqualifications précises qu'elle dictait : « *touching any articles of popery or delinquency* » ; et la décision prise par lui, notifiée le premier jour de la session, n'avait pour effet que

celui dont on se contentera encore au XVIIIe siècle dans la Chambre des communes, était de 40.

(1) Cette dernière était moins libérale que l'*Instrument* quant à la franchise électorale dans les comtés : elle exigeait (art. 32), suivant la tradition antérieure, un *frehold* d'un revenu de 40 shillings.

d'empêcher l'élu, présumé incapable, de siéger jusqu'à ce que la Chambre eût statué sur son cas.

Ce qui était surtout important quant au fonctionnement du Parlement, c'était le système de sessions organisé par l'*Instrument* ; c'était, en effet, on l'a vu, une des lois fondamentales pour Cromwell que la *non-permanence* des Parlements. Le système organisé ressemblait, à certains égards, à celui qui est contenu dans notre loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Il comportait des sessions ordinaires et des sessions extraordinaires.

Les sessions ordinaires étaient seulement triennales. La règle qu'avait posée le Long Parlement dans le *Triennal Act*(1) était maintenue : un Parlement devait être réuni tous les trois ans (art. 7). Mais l'*Instrument*, comme notre loi constitutionnelle, déterminait le point de départ et la durée *minima* de cette session triennale. Le premier Parlement devait être réuni le 3 septembre 1654 ; et, dans la suite, un Parlement devait être réuni tous les trois ans, comptés à partir de la dissolution du Parlement précédent (art. 7). Quant à la durée de la session elle était la même que pour la session ordinaire de nos Chambres, c'est-à-dire de cinq mois (2). Mais, bien entendu, c'était là un *minimum* ; le Protecteur pouvait toujours prolonger la session au-delà de ce terme. Il le faisait par cela même qu'il ne dissolvait pas le Parlement. Il pouvait même, au bout de cinq mois, le proroger, sans le dissoudre, et lorsqu'il mettait fin à la prorogation, c'était encore la session ordinaire qni reprenait.

Les sessions extraordinaires, c'était la convocation, l'élection d'un nouveau Parlement avant que les trois ans se fussent écoulés depuis la dissolution du précédent (art. 23). Il appartenait au Protecteur, sur l'avis de son Conseil, de décider librement si une telle convocation était utile, sauf qu'en cas de guerre il devait nécessairement convoquer un Parlement, pour prendre son avis à ce sujet. Tel est à peu près le principe sur lequel reposent les sessions extraordinaires de nos Chambres (3). Mais entre les deux règlementations il y a une diffé-

(1) Gardiner, *Constitutional documents*, p. 74.
(2) *Instrument*, art. 12 ; loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 1.
(3) Loi du 16 juillet 1875, art. 2.

rence juridique. Non seulement, en droit, le président de la République française est libre de convoquer ou non une session extraordinaire; mais nos lois constitutionnelles ne fixent pas non plus la durée d'une pareille session ; le président peut, quand bon lui semble, en prononcer la clôture. L'*Instrument* portait, au contraire, que le Parlement, extraordinairement convoqué, « ne pourrait être prorogé, ajourné ou dissous sans son consentement qu'au bout de trois mois. »

Ce même système de sessions était précisé et élargi dans la Constitution votée par le Parlement en 1654 (ch. 21-24). L'ouverture des parlements triennaux était arrêtée à une date fixe, tous les trois ans le 3e lundi d'octobre depuis 1656. La durée *minima* de la session ordinaire était portée à 26 semaines, celle des sessions extraordinaires à 13 semaines ; mais la combinaison présente ceci de curieux, qu'une fois ce délai expiré il fallait, pour que la session continuât, une décision du Parlement approuvée par le Protecteur et fixant la durée de la prolongation.

L'*Instrument*, d'autre part, comme l'avait fait le *Triennal Act*, cherchait à organiser une procédure qui assurât d'une façon presque automatique l'élection d'un Parlement tous les trois ans, même sans une convocation émanée du Protecteur, même contre la volonté de celui-ci.

Le troisième pouvoir public créé par l'*Instrument* était le Conseil, dont le Protecteur devait prendre l'avis pour tous les actes publics de son autorité ; le consentement de la majorité des membres était souvent nécessaire constitutionnellement pour que l'acte fût valable (art. 2 et 3). C'était à la fois une garantie de mûre délibération pour les principales mesures et un frein à la libre action du Protecteur. L'institution d'un pareil Conseil exécutif, comme modérateur du magistrat unique investi du pouvoir exécutif, est une de celles qui reparurent et s'implantèrent aux Etats-Unis d'Amérique. En 1787 elle formait le droit commun dans les Constitutions particulières des Etats : « La plus grande partie des Etats de l'Union peut nous servir d'exemple, disait l'un des auteurs du *Federalist*; New-York et New-Jersey sont les seuls chez lesquels l'autorité exécutive soit entièrement accordée à un seul homme (1)».

(1) *Le Fédéraliste*, ch. LIX, traduction française, 1792, t. II, p. 335.

Lors du vote de la Constitution fédérale, l'institution d'un Conseil, sans l'assentiment duquel le président ne pouvait prendre aucune décision, avait des partisans nombreux et convaincus. Mais elle fut énergiquement combattue par les auteurs du *Federalist* et définitivement écartée. On prit une autre précaution, en soumettant à l'approbation du Sénat, les actes les plus importants accomplis par le président.

Mais le Conseil, tel qu'il figurait dans l'*Instrument*, ne procédait pas seulement ni principalement de pareilles préoccupations constitutionnelles. Il avait des origines historiques particulières, qui nous ramènent plutôt vers les précédents du gouvernement parlementaire en Angleterre que vers les antécédents et la logique du gouvernement américain. D'un côté il rappelait une certaine organisation du Conseil du roi, dont le souvenir était présent à l'esprit des hommes d'Etat anglais de cette époque, comme celui de tous les précédents importants de leur histoire constitutionnelle. Au XIVe siècle et au commencement du XVe le Parlement avait voulu assurer la liberté en forçant le roi à soumettre à l'approbation des deux Chambres le choix des personnages qu'il faisait entrer dans son conseil. Mais, d'autre part, le Conseil de l'*Instrument* avait un précédent plus rapproché ; c'était le Conseil d'Etat du Long Parlement, qui, élu par ce dernier, n'était en réalité qu'une de ses commissions. C'était là le modèle que tout naturellement on avait plus ou moins reproduit : mais on avait cherché à donner au Conseil une large indépendance à l'égard du Parlement. Néanmoins les rapports qui l'unissaient à celui-ci étaient comme un premier et inconscient essai d'un ministère, tel que l'entend le gouvernement parlementaire. Cela est surtout marqué dans la Constitution votée par le Parlement de 1654. Mais dans le système de l'*Instrument*, tel qu'il fut appliqué sans discussion, on peut relever un trait notable qui répond bien au génie de cette forme de gouvernement. Bien qu'aucun article ne le permît complètement (aucun ne le prohibant non plus), il fut admis que les membres du Conseil pourraient être élus membres du Parlement et conserver en même temps l'une et l'autre qualité, représentant ainsi le Protecteur dans la Chambre (1).

(1) GARDINER, *Oliver Cromwell* p. 165 : « Au moins le Parlement avait l'avantage

D'après l'*Instrument* (art. 3) le Conseil devait comprendre 13 membres au moins et 21 au plus. Il nommait les premiers au nombre de 15; mais, jusqu'à la réunion du premier parlement, le Protecteur (art. 26) pouvait, avec l'assentiment de la majorité des membres déjà nommés, faire de nouvelles nominations. Pour l'avenir lorsqu'une place de conseiller deviendrait vacante par mort ou autrement, la nomination du remplaçant devait se faire d'une autre manière (art. 25). Le Parlement devait présenter une liste de six candidats; sur ces six la majorité du Conseil en désignait deux qu'elle présentait au Protecteur; ce dernier choisissait entre eux et faisait l'élection définitive. Si cependant le Parlement, dûment averti, négligeait de faire ses présentations, après un délai de vingt jours, le Conseil présentait trois candidats, entre lesquels le protecteur choisissait. La vacance pouvait durer longtemps, puisque le Parlement, qui avait la première présentation ne siégeait pas toujours; aussi l'*Instrument* déclarait que le Conseil, bien que n'étant pas au complet conservait toute son autorité « *shall execute as fully in all things as if their numbers were full* ».

Les membres du Conseil n'étaient pas arbitrairement amovibles; ils pouvaient seulement être mis en accusation « pour corruption ou autre malversation dans leurs fonctions ». Dans ce cas, le Parlement nommait sept de ses membres et le Conseil six des siens, auxquels s'adjoignait le Chancelier (ou le *Lord Keeper* ou les *Commissioners of the great Seal* qui tenaient sa place). Cela formait un tribunal, qui avait le pouvoir de juger l'inculpé et de lui infliger telle peine que méritait la nature du délit, condamnation dont le Protecteur ne pouvait faire grâce ou remise (1). La révocation s'en suivait de plein droit. En pareil cas et d'après le même article, la majorité du Conseil pouvait avec l'assentiment du Protecteur, suspendre l'inculpé de ses fonctions jusqu'à ce qu'il fût procédé au jugement, lequel pouvait se faire attendre, puisqu'ici encore le Parlement avait son rôle.

de pouvoir prêter l'oreille à ce qui pouvait être présumé être ses vues, lorsqu'elles étaient produites par ceux des membres du Conseil qui étaient aussi membres de la Chambre ».

(1) Cf. le *Constitutional act* ch. 16 (GARDINER, *Const. documents* p. 356).

Il résulte aussi du texte que l'initiative de cette procédure pouvait être prise par le Conseil; le Parlement l'eût sans doute aussi revendiquée et nous avons là un essai curieux pour reconstituer l'*Impeachment* sous une forme nouvelle, l'ancienne forme supposant l'existence de deux Chambres. Des combinaisons analogues furent proposées aux Etats-Unis, lors de la discussion de la Constitution fédérale (1); mais on peut voir dans l'*Instrument* un effort spécial pour organiser la responsabilité pénale des ministres.

La Constitution votée par le Parlement de 1654 retenait l'institution du Conseil, fixant à vingt et un le nombre de ses membres au *maximum* et le *quorum* à onze; mais elle lui donnait une autre origine et, par là même, un autre caractère. Elle accordait en effet au Protecteur le droit d'en choisir les membres (2), mais sauf approbation du Parlement. Leur indépendance à l'égard de celui-ci était fort atténuée par une autre disposition (ch. 40) : « Aucune personne ne continuera à être du Conseil plus de quarante jours après la réunion de chaque parlement successif sans une nouvelle approbation du Parlement ». Ce n'était point là d'ailleurs une invention du Parlement de 1654 : l'*Agreement of the people* proposait la même règle, plus étroite encore, quant aux membres du Conseil d'Etat qu'il voulait imposer au roi. Il semble qu'il y ait là en quelque sorte, par avance, la responsabilité politique des ministres, mise en forme juridique précise et exagérée dans sa rigueur. Mais il ne faudrait pas trop insister sur ce point ; car on peut attribuer cette règle à une inspiration assez différente. Ludlow dit, en effet, dans ses mémoires que le Long Parlement, aux derniers jours de sa carrière « avait résolu de laisser au peuple, comme un legs, le gouvernement de la République par ses représentants, tant qu'ils seraient rassemblés en Parlement, et pendant les intervalles, par un Conseil d'Etat qu'ils choisiraient et *qui continuerait jusqu'à la réunion du Parlement suivant*, auquel le Conseil devrait rendre compte de sa conduite et de son gouvernement (4) ». Voilà, semble-t-il,

(1) *Le Fédéraliste.*

(2) Ch. 39 : « That the persons who shall be of the Council shall be such as shall be *nominated* by the said Lord Protector and approved by the Parliament ».

(3) Gardiner, *Constitutional documents* p. 278, art.5.

(4) Ludlow, *Memoirs*, p. 173.

le principe auquel se rattacha d'abord cette combinaison. Mais en adjoignant le Conseil ainsi conçu à un magistrat suprême inamovible, elle prenait forcément un nouveau caractère. Cela devenait quelque chose de semblable au Conseil d'Etat établi par notre Constitution de 1848 (art. 71 et suiv.), dont les membres ordinaires étaient élus pour six ans par le corps législatif.

II

Examinons maintenant les attributions respectives et les rapports mutuels de ces trois pouvoirs publics.

En ce qui concerne le pouvoir législatif, l'*Instrument* portait (art. 1) « l'autorité législative suprême de la République d'Angleterre, Ecosse et Irlande, et possessions en dépendant sera placée et résidera dans une seule personne et dans le peuple assemblé en Parlement; le titre de cette personne sera Lord Protecteur d'Angleterre, Ecosse et Irlande ». Mais cette formule était peu exacte (1); en réalité le pouvoir législatif appartenait tout entier au Parlement et Cromwell pouvait publiquement affirmer qu'il n'avait pas même le droit de *Veto* (2).

Il avait seulement un droit beaucoup moins fort, semblable à celui que donnent au président de la République la constitution de 1848 (art. 58) et la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (art. 7). Dans les délais fixés pour la promulgation, (qui sont aujourd'hui d'un mois pour les lois ordinaires, de trois jours pour celles dont un vote des deux Chambres a déclaré la promulgation urgente), le président de la République peut réclamer des Chambres une nouvelle délibération, qui, celle-ci, est définitive et s'impose à lui. D'après l'*Instrument* (art. 24), les *bills* votés par le Parlement étaient présentés au Protecteur pour qu'il y donnât son consentement.

(1) M. Gardiner, *History of the Commonwealth*. II, p, 285 note 1, émet l'hypothèse très vraisemblable que « la disposition plaçant le pouvoir législatif dans le Protecteur et le Parlement est un reste d'un premier projet de rédaction qui conférait à Cromwell le titre de roi avec le *veto* absolu, selon l'ancienne mode. Lorsque le premier plan fut modifié on conserva cependant cette disposition, qui ne cadrait plus avec les changements introduits. »

(2) Carlyle, *op. cit*, III, 268 (discours de Cromwell du 12 septembre 1654) : « *L'Instrument of Government* déclare que vous avez le pouvoir législatif sans aucun *veto* de ma part. »

Un délai de vingt jours lui était accordé pour qu'il consentît ou donnât satisfaction au Parlement. C'était là l'équivalent de la nouvelle délibération dont parlent nos lois constitutionnelles. Cela voulait dire que le Protecteur, lorsqu'il désapprouvait le *bill* voté, devait faire connaître ses motifs au Parlement. Si celui-ci les trouvait satisfaisants, il renonçait à la loi ou l'amendait ; dans le cas contraire, le *bill* devenait loi (1). C'était le même système que contenait la constitution votée par le Parlement de 1654 (2), sauf dans les cas où elle donnait exceptionnellement au Protecteur un *veto* proprement dit et absolu.

Bien que l'*Instrument* fût muet sur ce point, le Protecteur participait encore d'une autre manière à la législation. Le droit d'initiative lui appartenait ; il pouvait saisir le Parlement de projets de loi (2), et, dans les membres du Conseil qui étaient en même temps membres du Parlement, il avait des représentants tout trouvés pour les défendre. Dans son premier discours à son Parlement, Cromwell, parlant de la réforme urgente de la législation, annonçait expressément les projets de loi qu'il comptait lui soumettre : « Ces choses, disait-il, sont en préparation ; des *bills* sont préparés qui, lorsque le moment sera venu, je n'en fais pas question, vous seront présentés » (3).

Un autre droit qui, dans les idées de cette époque, était considéré comme le prolongement du pouvoir législatif, était, comme ce dernier, réservé au Parlement ; c'était celui de sus-

(1) Carlyle, *op. cit.*, III, 268 (discours de Cromwell, du 12 septembre 1654) : « Comme le dit l'*Instrument*, vous pouvez faire n'importe quelle loi ; et si je ne donne pas mon consentement dans les vingt jours aux lois que vous avez passées, elles deviennent lois *ipso facto*, que je consente ou non, si elles ne sont pas contraires à la forme du gouvernement ».

(2) Cela résulte clairement de ce que le Parlement de 1654 discuta et confirma la plupart des lois que Cromwell avait antérieurement promulguées en vertu d'une clause particulière de l'*Instrument*. M. Gardiner, *Oliver Cromwell*, p. 154, fait la remarque suivante à cette occasion. « En fait le Conseil, comme le cabinet de nos jours, était bien plus capable d'exercer l'initiative en matière de législation qu'un Parlement comprenant plusieurs centaines de membres ». Cependant cette initiative fut fort discutée, en 1654, dans les débats sur la constitution ; Green, *Histoire du peuple anglais*, trad. Gabriel Monod, Paris, 1888, t. II, p. 140 (L. VIII, ch. 10) : « On s'accorda pour prier Cromwell de conserver le pouvoir en qualité de protecteur; la question de savoir s'il aurait le droit de *veto* et pourrait proposer des lois donna lieu à une discussion très animée, mais relativement modérée, malgré la violence de langage d'Haselrig ».

(3) Carlyle, *op. cit.*, III, 227 ; discours du 4 septembre 1654.

pendre les lois et d'en accorder la dispense (1). Cependant le droit de grâce, qui en était une application, était accordé au Protecteur, comme on va le voir.

De même que le droit de proposer et de voter les lois, le Parlement avait le droit de voter l'impôt (2). Cromwell pouvait lui dire : « Pas un *penny* ne peut être levé sur le peuple sans le consentement du Parlement » (3). Cependant ce principe subissait des restrictions notables : le Protecteur ne se mettait pas complètement à la discrétion du Parlement. L'*Instrument* portait (art. 27) qu'un revenu annuel constant serait assigné et établi pour le gouvernement, lequel se diviserait en deux parties : 200.000 livres pour les dépenses de l'administration, la justice, les frais de maison et de représentation du Protecteur; d'autre part, la somme nécessaire pour entretenir 10.000 cavaliers et dragons, et 20.000 fantassins. Cette somme devait être fournie par le produit des douanes (*customs*) et par tels voies et moyens qui seraient agréés par le Protecteur et le Conseil. Cela donnait à ceux-ci, dans cette mesure, un véritable droit d'établir des impôts, et cette somme ne pouvait pas être supprimée, diminuée ou gagée autrement, sans l'assentiment du Protecteur (4).

M. Gardiner trouve que ces dispositions réduisaient à peu de choses les droits financiers du Parlement, le « pouvoir de la bourse », qui lui est essentiel. « L'intention, dit-il, de ces arrangements quelque peu compliqués était évidemment d'en

(1) Art. 4 : « Les lois ne seront pas altérées, *suspendues*, abrogées ou rappelées sans le commun consentement du Parlement ».

(2) Art. 9 : « Aucune taxe, charge ou imposition ne sera établie sur le peuple, si ce n'est par le commun consentement du Parlement, sauf ce qui est exprimé dans le trentième article ».

(3) Carlyle, *op. cit.*, III, p. 262, discours du 12 septembre 1654.

(4) Cette disposition de l'*Instrument* était en effet de celles que Cromwell considérait comme *circonstancielles*, et qui pouvaient être modifiées par un accord entre lui et le Parlement ; Carlyle, *op. cit.*, III, 262, discours du 12 septembre 1654. Les forces armées, dont l'entretien était ainsi constitutionnellement assuré, étaient considérées comme normales ; quant aux forces extraordinaires, plus considérables, qui existaient alors, il était dit (art. 30) : « La levée des sommes nécessaires pour défrayer les forces extraordinaires actuellement existantes, sur terre et sur mer, à raison des guerres présentes, se fera par le consentement du Parlement et non autrement ». Le protecteur conservait seulement, jusqu'à la réunion du premier Parlement, le droit de lever des sommes à cet effet avec l'avis de la majorité du Conseil.

revenir aux conceptions des souverains antérieurs. Comme le roi, le Protecteur devait « vivre sur le sien » ; mais « le sien » comprenait maintenant une armée de 30.000 hommes en temps de paix. C'était seulement en cas de guerre ou d'autres dépenses extraordinaires que la voix prohibitive du Parlement pouvait s'élever efficacement » (1). On peut constater cependant que, par des moyens différents, la pratique parlementaire anglaise est arrivée de nos jours à un résultat semblable : elle a compris dans des lois permanentes, qui ne sont point votées annuellement et qui ne peuvent être abrogées ou modifiées que par la volonté concordante des deux Chambres et de la Couronne, une grande partie des dépenses et des recettes de l'Etat.

La constitution votée par le Parlement de 1654 suivit, sur ces points, la même voie que l'*Instrument*. Elle maintenait la somme annuelle de 200.000 livres (chap. 19), payable à l'Echiquier sur le *warrant* du Protecteur et du Conseil, laquelle ne pouvait être ni supprimée ni diminuée sans le consentement du Protecteur et du Parlement. Mais quant à l'armée, elle portait seulement (chap. 49) 400.000 livres pour les garnisons, l'entretien de la flotte et l'encouragement du commerce (2), gagées d'une façon perpétuelle sur les *customs* et antres recettes publiques. La Constitution accordait en outre 700.000 livres pour le surplus des dépenses de l'armée, gagées sur le produit des *excises* et autres recettes, mais seulement jusqu'au 25 décembre 1659.

Dans l'art. 30 de l'*Instrument*, Cromwell s'était réservé le droit de lever des taxes de sa seule autorité (avec approbation de la majorité du Conseil) et de faire les lois et ordonnances nécessaires, pour la paix et le bien public, jusqu'à la réunion du premier Parlement, qui serait convoqué en vertu de la nouvelle constitution. C'est ainsi que dans la constitution française de 1852, Louis Napoléon assurait force de loi aux décrets qu'il ferait avant la mise en activité des nouveaux pouvoirs

(1) Gardiner, *History of the commonwealth*, t. II, p. 289; Cf. *Oliver Cromwell*, p. 150, 165.

(2) La faveur que le Parlement montrait pour la flotte et l'intérêt qu'il témoignait au commerce étaient de sa part une forme d'opposition au parti militaire.

publics (1). Cromwell usa, d'ailleurs, largement et utilement de cette faculté ; dans le délai fixé il promulgua 82 ordonnances, dont beaucoup fort importantes (2).

III

On a vu précédemment que l'*Instrument* avait surtout pour but de créer un pouvoir exécutif suffisamment fort et indépendant, analogue à la royauté, sauf le nom et l'origine. Par suite, tous les actes individuels par lesquels se manifestait l'autorité royale (*writs*, *processes*, *patents*, *grants*, *commissions*), et qui, après la suspension puis l'abolition de la royauté, avaient continué à s'accomplir au nom des *Keepers of the liberties of England*, par l'autorité du Parlement, devaient être faits dorénavant au nom et par l'autorité du Protecteur. Il devenait aussi, comme le roi, la source de tous honneurs, dignités et offices (3). Cela était maintenu dans la constitution votée par le Parlement de 1654, sauf que (ch. 15) les titres d'honneur accordés par le Protecteur ne devenaient héréditaires que par le consentement du Parlement.

Mais il ne faudrait pas croire que tous les actes rentrant dans le pouvoir exécutif étaient laissés à la libre décision du Protecteur, assisté de son Conseil. Pour les plus importants, au contraire, il en avait bien l'initiative, mais ils ne pouvaient être légalement accomplis sans l'assentiment du Parlement qui, quant à eux, avait un véritable *veto*, non pas la faculté de statuer, mais celle d'empêcher, comme dirait Montesquieu. Cela n'était point résulté de spéculations théoriques, mais simplement de ce que, dans la période précédente, le gouvernement tout entier ayant été aux mains du Parlement, il paraissait possible, non de supprimer totalement son influence en ces matières, mais seulement de l'atténuer. Néanmoins, par la force des choses, on arrivait à des solutions analogues à celles que contient la constitution des

(1) Constitution du 14 janvier 1852, art. 58 : « La présente constitution sera en vigueur à dater du jour où les grands corps de l'Etat qu'elle organise seront constitués. Les décrets rendus par le Président de la République à partir du 2 décembre jusqu'à cette époque auront force de loi. »

(2) Gardiner, *Oliver Cromwell*, p. 154.

(3) Art. 2, de l'*Instrument*.

Etats-Unis, lorsqu'elle confère au Sénat certaines attributions gouvernementales, ou encore à celles que fournissent la Constitution française de 1791 et nos diverses constitutions républicaines, lorsqu'elles exigent, pour des actes de gouvernement importants, le concours du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif (1).

Mais, d'après l'*Instrument*, le Parlement ne siégeait régulièrement que cinq mois tous les trois ans : comment le système, qui vient d'être indiqué, pouvait-il fonctionner ? D'une façon très simple. Lorsque le Parlement n'était pas réuni, son approbation, nécessaire en principe pour un acte déterminé, était remplacée par celle de la majorité du Conseil. Le Conseil prenait alors une autorité et un caractère particuliers ; il était le succédané du Parlement et le représentant de la nation, de sorte qu'il avait en réalité deux rôles bien distincts. Lorsque le Parlement siégeait, ou même lorsque celui-ci ne siégeait pas, s'il s'agissait seulement d'actes qui n'exigeaient pas l'approbation parlementaire, le Conseil était un donneur d'avis, que le Protecteur était toujours tenu de consulter (art. 3), mais sans être lié (sauf exception), par la décision de la majorité. Lorsque le Parlement n'était pas en session et qu'il s'agissait d'actes soumis en principe à l'approbation parlementaire, le Protecteur devait obtenir l'assentiment de la majorité de son Conseil. Cette approbation était alors, en général nécessaire et suffisante ; parfois elle était simplement provisoire, la ratification ultérieure du Parlement étant exigée. Voici d'ailleurs la formule que Cromwell lui-même a donnée de ce système : « Le Conseil est le représentant (*Trustee*) de la République dans les intervalles du Parlement et, dans ces intervalles, a sur les actes de l'officier suprême un *veto* absolu,

(1) M. Gardiner paraît croire que dans tous les cas où il devait consulter le Conseil, le Protecteur était tenu de suivre son avis. Il dit, en effet (*History of the commonwealth*, t. II, p. 288) : « Pour les actes du gouvernement, pour tout ce qui avait trait aux relations extérieures, y compris la conclusion de la paix et la déclaration de guerre, et pour émettre les *writs* destinés à convoquer des Parlements extraordinaires, le Protecteur ne dépendait que du Conseil seul ». En effet, l'art. 3 de l'*Instrument* contient une formule qu'on pourrait interpréter ainsi : « Il gouvernera les susdites contrées et possessions en toutes choses par l'avis du Conseil et conformément au présent document et aux lois ». Mais les articles postérieurs qui, pour tel ou tel acte, exigent spécialement l'approbation de la majorité des membres du Conseil montrent que ce n'était pas là la règle générale ».

comme le Parlement l'a lorsqu'il est en session (1). » Cette idée que le Conseil d'Etat suppléait le Parlement lorsque celui-ci n'était pas réuni, n'était d'ailleurs pas nouvelle, l'*agreement of the people*, en particulier, la contenait d'une façon très nette (2). Tel était le contrôle établi ; voici maintenant à quels actes il s'appliquait :

1° Le Protecteur, étant le titulaire du pouvoir exécutif, avait le droit de nommer tous les magistrats et fonctionnaires de l'Etat ; mais pour les plus importants, en petit nombre d'ailleurs (art. 34), ses choix devaient être approuvés par le Parlement et, dans l'intervalle des sessions, par la majorité du Conseil, sauf ratification ultérieure du Parlement. La constitution votée par le Parlement de 1654 étendait ce système à un plus grand nombre de fonctions (ch. 55-57). C'est, on le sait, la règle adoptée par la Constitution des Etats-Unis pour la nomination aux fonctions fédérales importantes, sauf que c'est au Sénat, érigé en Conseil de gouvernement, que le Président doit soumettre ses choix ; pour l'approbation, la majorité simple des voix est exigée.

2° L'*Instrument* donne au Protecteur le droit de grâce, entendu selon la conception anglaise, c'est-à-dire comprenant le droit d'amnistie générale ou individuelle ; il y apportait seulement deux restrictions (3). L'une, qui paraît être dans le génie de la race anglo-saxonne, l'excluait quant aux crimes les plus graves : l'assassinat et la trahison (4). L'autre exception (article 25), a déjà été signalée (5). Elle visait un fait de corruption ou de malversation, commis par un membre du Conseil ; le *pardon* accordé par le Protecteur ne pouvait pas

(1) Carlyle, *op. cit.*, III, 261, discours du 12 septembre 1654.

(2) Gardiner, *Constitutional documents*, p. 278, art. 5 : « Les représentants du peuple, dans les vingt jours après leur première réunion, établiront un Conseil d'Etat pour administrer les affaires publiques jusqu'au dixième jour après la réunion de l'assemblée représentative suivante, à moins que cette dernière assemblée ne trouve bon de mettre plus tôt fin à cette délégation. Et le même Conseil agira et procédera en ces matières, conformément aux instructions et limitations que leur imposeront les représentants du peuple et non autrement »,

(3) Art. 3 : « Il aura le droit de faire grâce (*power of pardon*), excepté en cas d'assassinat et de trahison ».

(4) *Le Fédéraliste*, trad. française, 1792, t. II, p. 325 : « Le gouverneur de New-York peut accorder le pardon de tous les crimes, excepté ceux de trahison et de *meurtre* ». Il y a quant à ce dernier mot un contre-sens dans la traduction : le mot anglais *murder* signifie *assassinat* et non pas meurtre qui se dit *manslaughter*.

(5) Ci-dessus p. 413.

valoir pour empêcher une poursuite dans les conditions indiquées plus haut. C'était une première et partielle reconnaissance de la règle plus générale plus tard admise et d'après laquelle aucun *pardon* sous le grand sceau n'est opposable à un *impeachment*, règle qui fut énergiquement affirmée par les Communes dans le procès du duc de Danby sous Charles II et législativement proclamée sous Guillaume III (1). La constitution votée par le Parlement de 1654 (ch. 16), appliquait cette règle à tout jugement rendu par la Chambre des Communes et elle rétablissait au profit de celle-ci la procédure d'*impeachment* proprement dite, lui donnant à la fois l'accusation et le jugement. Ce *Constitutional Act* apportait aussi une autre modification quant au droit de grâce : il ne permettait au Protecteur de l'exercer qu'avec l'assentiment du Conseil. C'est ainsi que chez nous, lorsque le droit de grâce, supprimé par la Révolution, reparut dans le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, avec le consulat à vie, le premier consul, pour l'exercer, fut obligé de prendre l'avis d'un conseil spécial (2).

3° La disposition des forces armées de terre et de mer appartenait au Protecteur, mais moyennant l'approbation du Parlement ou, dans l'intervalle des sessions, celle de la majorité du Conseil (art. 4). C'était là l'un des points sur lesquels Cromwell avait insisté pour bien faire sentir l'esprit de la Constitution (3). La coopération, en cette matière, des deux facteurs égaux, était l'une des règles fondamentales. Mais la Constitution votée par le Parlement de 1654 n'accordait le droit de disposer de la force armée qu'à Cromwell personnellement ; à sa mort, ce droit passerait au Conseil jusqu'à la réunion du Parlement et alors (ch 47) celui-ci règlerait la matière comme il le jugerait à propos.

4° Quant aux relations extérieures, l'*Instrument* donnait au Protecteur (art. 5) le droit de les diriger, de les régler, ce qui paraît avoir compris le droit de conclure les traités (sauf ceux de paix), puisqu'il n'était rien dit sur ce point. Le

(1) Blakstone, *Commentaries on the laws of England*, IV, 261.

(2) Senatus-consulte du 16 thermidor an X, art. 86 : « Le premier consul a droit de faire grâce. Il l'exerce après avoir entendu, dans un conseil privé, le grand juge, deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'Etat et deux juges du tribunal de Cassation. »

(3) Ci-dessus p. 214.

Constitutional Act de 1654 l'obligeait seulement en plus à obtenir l'assentiment de la majorité du Conseil pour tous les actes concernant les relations extérieures (ch. 54).

Quant à l'exercice du droit de paix et de guerre, l'*Instrument* l'accordait au Protecteur, avec l'assentiment de la majorité du Conseil (art. 5) ; seulement lorsque la guerre avait été déclarée le Parlement devait être immédiatement convoqué, pour donner son avis (art. 23). Mais la constitution votée par le Parlement de 1654 décidait (ch. 52), que la guerre ne pouvait jamais être déclarée que par la volonté concordante du Protecteur et du Parlement. C'est, on le voit, la même solution que celle adoptée par notre Assemblée constituante, après un solennel débat, au mois de mai 1790, et qui passa dans la Constitution de 1791 (1). D'après le *Constitutional Act* (ch. 53), les traités de paix devaient aussi, en principe, être soumis à l'approbation du Parlement. Cependant, dans l'intervalle des sessions, le Protecteur et le Conseil avaient le droit de traiter valablement ; mais le Parlement pouvait, à cet égard, leur imposer à l'avance telles limitations et réserves qu'il jugeait convenables.

§ 3. — *L'humble Petition and Advice.*

On a vu comment l'*Instrument* avait échoué, somme toute, devant le Parlement de 1654. Cromwell, irrité, prononça la dissolution de celui-ci ; il le fit d'ailleurs, en respectant, par une interprétation un peu forcée, le texte de l'*Instrument*. Ce dernier assurait à la session ordinaire une durée de cinq mois, qui, comptés à la façon ordinaire, n'auraient été complets que le 3 février 1655. La dissolution fut pourtant prononcée le 22 janvier ; on compta les cinq mois, comme mois lunaires ; c'était d'ailleurs le calcul qui était usité pour la solde de l'armée (2).

(1) Constitution de 1791, tit. III, ch. 3, sect. 1, art. 2.

(2) Ludlow, *Mémoires*, p. 194 : « Les cinq mois de leur session étant expirés conformément au mode de calcul des soldats qui comptent 28 jours au mois, ils reçurent l'ordre de se rendre devant lui le 23 janvier 1854 (ancien style) dans la

Alors commença une période difficile. Bien que l'*Instrument* fût considéré par lui comme étant toujours en vigueur, Cromwell se trouvait fort en peine, pour se procurer les ressources pécuniaires suffisantes, le Parlement dissous n'ayant voté aucun impôt. Alors lui ou quelqu'un de ses conseillers eut une idée inspirée par l'esprit jacobin le plus pur. Les dépenses extraordinaires résultaient du nombre de soldats qu'il fallait avoir sur pied, et ceux-ci étaient nécessaires pour empêcher les royalistes de troubler la paix publique. N'était-il pas naturel et juste de faire payer aux royalistes une dépense dont ils étaient la seule cause? Cela aboutit à une taxe (tant pour cent de leur fortune) levée sur eux seuls (1), Cromwell donna d'ailleurs à cette police militaire et à cette sorte de contribution de guerre une discipline particulière: il en plaça l'administration sous la haute autorité de onze majors-généraux, qui devinrent en fait les gouverneurs de onze vastes régions (2). Mais cette ingénieuse combinaison ne donna point les résultats espérés ; elle fut peu productive et l'esprit public ne tarda pas à se soulever contre le gouvernement des majors-généraux. Cela ne pouvait durer. Cromwell, à qui d'ailleurs répugna toujours une dictature militaire (3), n'avait renoncé ni à une constitution régulière, ni à l'action du Parlement : l'année 1656 ne s'était pas écoulée qu'un nouveau Parlement était convoqué, élu et réuni. Il fut d'ailleurs, conformément à l'*Instrument*, vérifié de près par le Conseil et une centaine des élus ne furent pas admis à siéger.

Cromwell, comme il l'avait fait en 1654, soumit de nouveau l'*Instrument* au Parlement, tout disposé à en admettre la révision (4). Mais le Parlement, parfaitement disposé à accéder à ses désirs, présenta bientôt une solution nouvelle. Il fit franchement à Cromwell l'offre de la couronne, comme Lambert et les officiers la lui avaient offerte en 1653. Comme garanties,

chambre peinte ». GARDINER, *Oliver Cromwell*, p. 165 : « L'*Instrument* ayant établi que le Parlement siégerait pendant cinq mois, Olivier se rappela à propos que les mois sur lesquels se calculait la paye de l'armée étaient des mois lunaires ; et le 22 janvier 1655, quand cinq mois lunaires furent expirés, il prononça la dissolution ».

(1) GARDINER, *Oliver Cromwell*, p. 172.
(2) GARDINER, *Oliver Cromwell*, p. 172.
(3) GARDINER, *Oliver Cromwell*, p. 167.
(4) GARDINER, *Oliver Cromwell*, p. 185.

il reprenait d'ailleurs les principales règles contenues dans l'*Instrument* ou dans la constitution votée par le Parlement de 1654. Sous le titre de *Humble Petition and Advice* (1), cela aboutit à une véritable charte constitutionnelle, votée par le Parlement et proposée en bloc à l'acceptation de Cromwell.

La question de la royauté se présentait dans des conditions en partie nouvelles. Sa restauration plaisait fort aux juristes, au point de vue technique ; car elle rétablissait la tradition du droit anglais, le droit le plus traditionnel peut-être qui soit au monde, et dont l'expression ancienne portait à chaque page la trace et le titre du roi. De plus, à ce moment le rétablissement de la royauté, par le cours qu'avaient pris les choses, paraissait être le triomphe du gouvernement civil sur l'autorité militaire ; il en résulta que les officiers, qui avaient offert le titre de roi à Cromwell en 1653, protestaient maintenant contre la couronne qui lui était offerte (2). Cromwell hésitait. Ce qu'il avait voulu, dès le premier jour où s'était posée la question de son pouvoir consolidé, c'était la puissance effective d'un monarque limité par une constitution et par l'autorité d'un Parlement. Il admettait d'autre part, la forme dans laquelle était élaborée la nouvelle Constitution (3). Comme il l'a dit plus tard, il espérait que, cette Constitution étant faite par le pouvoir législatif, par la Chambre des communes, celle-ci s'attacherait sincèrement à son œuvre et appliquerait fidèlement les règles qu'elle aurait établies (4). Mais il hésitait à accepter le titre même de roi. De là ces discours quelque peu obscurs adressés par lui au Parlement, ces débats et ces confé-

(1) Gardiner, *Constitutional documents*, p. 334.

(2) Gardiner, *Oliver Cromwell*, p. 186 : « La couronne était maintenant considérée dans le Parlement comme le symbole du gouvernement civil opposé au gouvernement militaire ; et l'offre, qui en était faite, fut par suite combattue par les officiers, avec Lambert à leur tête, qui en 1653 avait offert la couronne et qui la refusait maintenant.

(3) Carlyle, *op. cit.*, IV, 76, discours du 20 avril 1657 : « Ce qui vient du Parlement dans l'exercice de son pouvoir législatif, comme le fait cette proposition. — Je regarde ceci comme l'exercice du pouvoir législatif et anciennement les lois étaient toujours passées sous cette forme de « Proposition, » ou de « conférence », et la forme des *bills* est d'une date plus récente ».

(4) Carlyle, *op. cit.*, discours du 4 février 1658, V, p. 193 : « Mais avoir reçu de vous une pétition et avis à l'effet que j'entreprisse un tel gouvernement, fardeau trop lourd pour n'importe quelle créature, et cela étant fait par la Chambre qui avait alors le pouvoir législatif, — certainement, je comptais que ces mêmes hommes qui faisaient la Constitution, l'exécuteraient fidèlement avec moi ».

rences avec la grande commission parlementaire des quatre-vingt-dix-neuf, dont nous avons à peu près toutes les pièces. Ce qui l'arrêta probablement, ce fut la crainte de blesser les officiers, avec lesquels il avait combattu si longtemps pour abattre le trône. L'*Humble petition* fut modifiée en ce que le titre de roi en fut effacé et remplacé par celui de Protecteur; de plus certains articles, que celui-ci avait critiqués, furent retouchés en conséquence.

Mais, si le titre antérieur du magistrat suprême, celui qu'avait créé l'*Instrument* était conservé, la nature de cette magistrature était profondément modifiée par la nouvelle Constitution. En premier lieu, tout en restant viagère, elle cessait d'être élective, pour devenir, en quelque sorte, adoptive. Le Protecteur, avant sa mort, désignait son successeur (art. 1). C'est un des traits qui caractérisèrent aussi chez nous le Consulat à vie (1). D'autre part et surtout, la formule que contenait l'article 1 de l'*Instrument*, et qui jusque là n'était point exacte, devenait d'une vérité complète ; le Protecteur (la *single person*) avait une pleine participation au pouvoir législatif. Le terme *Parlement* reprenait son ancienne et traditionnelle signification. Investi du pouvoir législatif conçu comme la souveraineté même, il comprenait trois autorités égales (*Three Estates*), dont l'accord était nécessaire pour faire la loi : le Protecteur (remplaçant l'ancien monarque) et les deux Chambres. C'est la formule que donnera un peu plus tard Cromwell lui-même (2).

Cela simplifiait singulièrement la question constitutionnelle, puisque dorénavant aucune loi ne pouvait prendre force et valeur que par la volonté concordante du Protecteur. Mais en même temps disparaissait la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Il n'était plus une seule règle

(1) Senatus consulte du 16 thermidor an X, art. 42 : « Lorsque le premier consul le juge convenable, il présente un citoyen pour lui succéder après sa mort, dans les formes indiquées par l'article précédent. »

(2) Carlyle, *op. cit.*, IV, 66, discours du 25 janvier 1658 : « My lords et *gentlemen* des deux Chambres du Parlement, car c'est ainsi que je dois vous désigner. en qui, concurremment avec moi, est placé le pouvoir législatif de ces « nations », — p. 182 : « Avez-vous quelque constitution ou quelque plan, qui puisse satisfaire les esprits des hommes, si ce n'est cette constitution en vertu de laquelle vous êtes actuellement réunis et dont vous faites partie — Je veux dire les deux Chambres du Parlement et moi-même ? »

de droit public que le *Parlement* ne pût modifier. Sans doute l'*Humble petition* contenait un certain nombre de règles qui y sont données comme devant durer toujours ; mais leur durée n'était assurée que par ce fait que le consentement concordant des trois branches du Parlement était nécessaire pour les modifier.

Cette rentrée en scène du Parlement traditionnel supposait la Chambre des Lords rétablie. Mais ce ne pouvait être l'ancienne Chambre des Lords que le Long Parlement avait abolie et qui faisait corps avec l'ancienne monarchie. Non seulement on lui donnait (art. 2) un nom nouveau et modeste : l'*autre Chambre* ; mais la composition et l'origine en étaient aussi toutes nouvelles. Bien moins encore que pour le Protectorat, l'hérédité ici ne pouvait être admise. La seconde Chambre devait forcément se rapprocher, dans une certaine mesure de la Chambre des communes, prenant, naturellement et par avance, les traits qui distinguent les Chambres hautes dans les Constitutions du XIXe siècle, lorsque celles-ci ne les ont pas rendues électives et à temps. Nous allons trouver ici encore quelques-unes des idées qu'a suivies notre Assemblée nationale de 1875 pour fixer la composition du Sénat français.

En premier lieu, contrairement au principe, sur lequel reposait anciennement et repose encore aujourd'hui la Chambre des Lords, le nombre des membres de l'*autre Chambre* était limité à un chiffre préfix (art. 5) : elle devait en comprendre 40 au moins et 70 au plus (1), et le droit de se mouvoir entre ce *minimum* et ce *maximum* était, comme on va le voir, une prérogative du Protecteur. Les membres de la Chambre haute ne devaient être frappés d'aucune des disqualifications qui rendaient inéligible à la Chambre des communes. Ils étaient nommés à vie. Quant au mode de nomination, le Protecteur avait le droit de les choisir, de les proposer (*nominate*) ; mais, pour les premiers nommés, ses choix devaient être approuvés par le Parlement (encore composé de la seule Chambre des communes) ; dans la suite « aucun ne devait être admis à siéger et à voter si ce n'est par le consentement de la Chambre elle-même. » A la rigueur ces termes de l'art. 5 auraient

(1) Le *quorum*, pour la validité des délibérations, était de vingt et un.

pu être entendus en ce sens, qu'après les premières nominations, faites par le Protecteur, les vides, qui se produiraient seraient remplis par la Chambre elle-même, par voie de cooptation, et, alors, le système admis aurait rappelé de bien près celui qu'avait adopté notre loi constitutionnelle du 24 février 1875, quant à l'élection des soixante-quinze sénateurs inamovibles qu'elle instituait. Mais Cromwell réclama, pour lui et pour ses successeurs, le droit de proposer aussi les futurs membres à l'approbation de la Chambre (1) et l'*Additional Petition and Advice* lui donna gain de cause (2).

Il faut ajouter que le droit de voter par *proxies* ou procureurs était supprimé : cela était fort logique dans l'opinion de ceux qui expliquent ce privilège traditionnel du Lord par cette idée qu'il siège en vertu d'un droit personnel et non comme représentant élu de la Nation. Le texte supposait aussi que les membres de cette Chambre pouvaient être légalement déclarés déchus (*legally removed*), mais sans autre explication, se référant sans doute au droit ancien.

Enfin l'*autre Chambre* reprenait aussi les fonctions judiciaires qu'avait exercées la Chambre des Lords ; elle ne pouvait prononcer de condamnation en matière criminelle que sur un *impeachment* émané de la Chambre des communes et qu'elle voudrait bien accueillir (3). C'était par là même interdire toute fonction judiciaire à la Chambre des commu-

(1) Carlyle, *op. cit.*, IV, 111, discours du 21 avril 1657 : « Dans cet article, qui, je le crois, est le cinquième article, qui concerne la nomination de l'autre Chambre, au commencement de cet article, il est dit : que la Chambre sera nommée comme vous le déterminez, sauf approbation de cette Chambre — je dirais du Parlement. Mais maintenant, si quelqu'un doit être nommé, après que l'autre Chambre sera établie, par suite de retraite accidentelle ou de décès, vous ne dites pas comment. Bien qu'on semble se référer à la même règle que pour la sélection originelle, il n'est pas dit clairement, que la nomination sera faite par l'officier en chef avec l'approbation de l'autre Chambre ».

(2) Gardiner, *Constitutional documents*, p. 347.

(3) Gardiner, *Constitutional documents*, p. 339, art. V : « L'autre Chambre ne pourra procéder en aucune cause civile, si ce n'est dans les *writs of error*, dans les causes renvoyées au Parlement par les cours inférieures à raison de difficultés, dans les pétitions dirigées contre les procédures des cours d'équité, et quand il s'agit des privilèges de la Chambre elle-même ; elle ne procédera en aucune cause criminelle contre quelque personne que ce soit si ce n'est sur un *impeachment*, émané des communes assemblées au Parlement et avec son propre consentement : et elle ne procédera en aucune cause civile ou criminelle, si ce n'est conformément aux lois connues du pays, suivant la procédure et la coutume du Parlement. »

nes et écarter ainsi cette confusion du judiciaire et du législatif que Cromwell avait signalée avec tant d'horreur (1) et dans laquelle était retombé le Parlement de 1654 (2).

La même disposition défendait à l'autre Chambre, dans les cas où celle-ci avait une compétence judiciaire, de déléguer à aucun de ses membres le jugement final de la cause, nonobstant tout usage contraire, appliquant ainsi les vrais principes, qui prohibent la délégation par les pouvoirs constitués des attributions qu'ils ont reçues de la Nation.

Quant à la Chambre des communes, rien n'était innové dans l'*Humble petition*, si ce n'est qu'elle recouvrait (art. 3), comme un droit naturel et inaliénable, le pouvoir de vérifier les élections et l'éligibilité de ses membres. Mais la *Petition* reprenait les incapacités précédemment édictées contre les adversaires de la guerre civile et les papistes (art. 4), et, pour mieux les sanctionner, elle donnait le pouvoir de prononcer, pour cette cause, la suspension provisoire des élus, à une autorité autre que la Chambre elle-même. Cette autorité cependant n'était point le Conseil, mais 41 commissaires nommés par le Parlement, pouvant siéger au nombre de 15. Le droit de les proposer (*nominate*) appartenait à la Chambre des communes, qui pouvait proposer une nouvelle liste au Parlement suivant. Mais, chose notable, cette combinaison, qui était une sorte de concession faite au système contenu dans l'*Instrument*, fut combattue par Cromwell lui-même, comme peu logique et peu pratique (3); l'*additional petition* déclara cette disposition nulle et de nul effet.

Pour le surplus, le fonctionnement du Parlement retombait sous l'empire de l'ancien droit. Il n'y avait plus de sessions

(1) Ci-dessus, p. 199.

(2) Carlyle, *op. cit.*, IV, 19, 20 ; Gardiner, *Oliver Comwell*, p. 184.

(3) Carlyle, *op. cit.*, IV, 110, discours du 21 avril 1657 : « Nous pensons, si vous voulez nous donner la permission de vous aider pour la liberté du Parlement, que cet article des commissaires peut plutôt mal tourner qu'autrement. Beaucoup de raisons peuvent être données, mais je vous présenterai seulement celle-ci. Je pense que s'il n'y avait pas de commissaires, cela ne vaudrait pas plus mal ; si vous établissez des qualités nécessaires pour être membre, et que quelque personne siége sans ces qualifications, vous pouvez vous en prendre à lui ». Cela montre bien la verité de ce jugement émis par M. Gardiner, *Oliver Cromwell*, p. 185 : « Il ne fut jamais homme à persister dans les méthodes qu'il avait d'abord adoptées, s'il pouvait atteindre de quelle autre manière le but plus élevé qu'il visait ».

ordinaires ou extraordinaires d'une durée *minimum*, délimitées et assurées (art. 5) ; seules subsistaient les garanties contenues dans le *Triennial Act*. Mais quant à l'exercice du pouvoir législatif, une autre garantie lui était assurée, qui ne sera inscrite de nouveau dans le droit de la monarchie constitutionnelle qu'après la Révolution de 1688, dans le *Bill des droits* : c'est que, sans son autorité, aucune loi ne pouvait être non seulement abrogée ou modifiée mais même *suspendue* (article 6).

Les autres dispositions de l'*Humble petition* reprenaient un certain nombre de règles contenues dans l'*Instrument*.

1° En ce qui concerne le Conseil, il était dit (art. 12) que le Lord Protecteur et ses successeurs ne pourraient gouverner que par ses avis. Dorénavant ses nouveaux membres devaient être nommés par le Protecteur, mais avec l'approbation des deux Chambres et du Conseil lui-même. Ils ne pouvaient être révoqués qu'avec l'autorisation du Parlement. Dans l'intervalle des sessions, ils pouvaient seulement être suspendus, pour juste cause, par le Protecteur et le Conseil. Leur nombre *maximum* étant toujours de vingt et un, le *quorum* était fixé à sept.

2° Le système de nominations, pour les emplois supérieurs, subsistait en principe, tel qu'il avait été précédemment établi, sauf la retouche que rendait nécessaire l'établissement d'une seconde Chambre. Le commandant en chef des armées d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande, après la mort de Cromwell (qui conservait cette qualité à vie) devait être nommé par le Protecteur avec l'assentiment du Conseil, ainsi que ceux qui, en temps de guerre, commandaient en chef les armées de terrre et de mer (art. 8). Les principaux fonctionnaires supérieurs (art. 9) devaient être nommés par le Protecteur avec l'approbation des deux Chambres.

3° La disposition de la force armée était maintenue, en commun, au Protecteur et aux deux Chambres : le premier ne pouvait en disposer qu'avec le consentement des secondes, pendant la durée de leurs sessions (art. 8). Dans l'intervalle des sessions le Protecteur agissait sur ce point par l'avis du Conseil.

4° La disposition qui assurait au Protecteur un revenu

annuel fixe était reprise (art. 8). Le chiffre en était élevé à 1.300.000 livres, dont un million pour l'armée et la flotte et 300.000 pour les autres dépenses du gouvernement. Ces ressources ne devaient pas être fournies par un impôt foncier (*landtax*) et cette dotation ne pouvait être modifiée que par le consentement du Protecteur et des deux Chambres (par les *Three Estates in Parliament*). Quant aux autres subsides, complémentaires et temporaires, ils devaient être accordés selon ce que les Communes assemblées en Parlement jugeraient nécessaire pour les besoins de l'Etat. Cette fois c'était bien, exprimé dans une loi constitutionnelle, le système que la pratique parlementaire a spontanément établi de nos jours. Les revenus fixes (et aujourd'hui les dépenses fixes correspondantes) sont établis par des lois proprement dites. Quand il s'agit de changer celles-ci, le droit des deux Chambres est égal ; mais pour le surplus des dépenses et des recettes c'est aux Communes qu'il appartient de les accorder annuellement, quoique, dans la forme, pour les établir, un *Act* de Parlement soit nécessaire (1).

L'*Humble petition* demandait aussi qu'une déclaration du Protecteur protégeât les citoyens contre toutes les formes de contribution forcée, dont l'abus avait été si fréquent et si grave pendant la guerre civile et même depuis le Protectorat (2).

5° Enfin la question de la liberté de conscience était également réglée. Le Papisme était de nouveau proscrit. A l'inverse, il devait y avoir une église protestante, nationale et

(1) Les termes de l'*Humble petition* (GARDINER, *Const. documents*, p, 339) sont très notables. Ils marquent bien la conception anglaise, d'après laquelle, quand il s'agit de l'octroi des subsides, le droit de les concéder appartient à la seule Chambre des communes en réalité, la Chambre des lords n'intervenant que pour donner à cet octroi la forme de la loi. Voici la partie topique de l'art. VII : « And this not to be altered without the consent of the three Estates in Parliament ; and to grant such other temporary supplies, *according as the Commons assembled in Parliament shall from time to time adjuge* as the necessities of these nations require ».

(2) Art. VII : « Nous prions votre Hautesse, qu'il soit déclaré et promulgué qu'aucune charge ne sera établie et aucune personne forcée de contribuer à aucun don, prêt, bienveillance, taxe ou taille ou autre charge de même nature sans le commun consentement par acte de Parlement, ce qui est une liberté dont ces nations doivent hériter de par la loi. »

officielle, avec un *Credo* arrêté par le Protecteur et le Parlement et seule rétribuée par l'Etat (art. 11).

Cette fois il semblait bien que le Parlement et Cromwell s'étaient mis d'accord dans leur œuvre constituante et que la nouvelle Constitution, au moins pour les premiers temps, allait fonctionner à souhait. Il n'en fut rien. Lorsque, après la prorogation qui avait suivi l'installation solennelle et presque royale de Cromwell en sa nouvelle qualité, la Chambre des Communes rentra en session le 20 janvier 1658, de nouvelles difficultés s'élevèrent et l'on sentit que tout allait être à recommencer. Ce fut sûrement l'un des coups que ressentit le plus cruellement Cromwell dans les derniers jours de sa vie. Il a exprimé son chagrin, en termes parfois admirables, dans les deux derniers discours qu'il prononça.

La première difficulté qui surgit, provint de l'existence même de la nouvelle Chambre, de l'*autre Chambre*, créée par l'*Humble petition*. Dès l'ouverture de la session, la nouvelle Chambre envoya un message à la Chambre des Communes, afin de demander en commun au Protecteur l'annonce d'un jour de jeune pour bénir leurs travaux. Aussitôt, aux Communes, s'ouvrit un débat pour savoir dans quelle forme il fallait répondre et quel nom il fallait donner à la nouvelle Chambre. Avait-elle droit à ce qu'on l'appelât la Chambre des Lords? Etait-elle une Chambre des Lords, ayant les mêmes prérogatives que l'ancienne? L'*Humble petition* la désignait simplement comme l'*autre Chambre* ; mais Cromwell en convoquant ceux qu'il avait choisis pour y siéger, les invitait, suivant les anciennes formules, à venir donner leur avis « avec les grands personnages et les nobles (1) ; et dans son discours d'ouverture, le 20 janvier 1658, il avait donné aux membres de deux Chambres leurs anciennes dénominations (2). Mais il était facile d'objecter que la nouvelle Chambre était une Chambre nouvelle ; et l'*Humble petition*, comme le fait observer M. Gardiner, n'avait pas défini ses pouvoirs d'une

(1) « With the great men and nobles », Voyez *The writ summoning Richard Cromwell to the House of lords of the Protectorate*, dans : GARDINER, *Const. documents*, p. 350.

(2) « My lords and gentlemen of the House of Commous. » Voy. Carlyle, *op. cit.*, IV, 155.

façon suffisante (1). Mais au fond c'étaient là des arguties. La nouvelle Constitution, cela était visible, reprenait, sur tous les points qu'elle ne réglementait pas, la tradition de l'ancienne constitution anglaise (2). L'*autre Chambre* différait profondément de l'ancienne Chambre des lords, quant à sa composition, mais manifestement la Constitution avait voulu lui attribuer les mêmes pouvoirs ; elle n'avait insisté que sur un point qui aurait pu faire difficulté, les attributions judiciaires (3) ; mais, par là même, elle renvoyait pour le surplus au droit traditionnel. Comment pouvait-on marchander à l'autre Chambre ses pouvoirs ainsi qu'à ses membres le titre de Lords? (4) Voilà ce que disait Cromwell et il ajoutait que chicaner ainsi c'était attaquer la Constitution elle-même, dont la seconde Chambre était une pièce essentielle (5). Tout cela était vrai, mais il avait contre lui une logique plus puissante, celle des institutions. L'ancienne Chambre des lords tenait ses pouvoirs de l'histoire et l'on ne pouvait pas lui improviser une héritière pas plus que le Protecteur ne pouvait continuer l'ancienne royauté.

Cromwell ne se plaignait pas seulement des attaques dirigées contre l'*autre Chambre*. Ce qui l'irritait plus encore, c'était que la *manie constituante*, comme on dira plus tard chez nous, ne s'apaisait pas. Après l'*Humble petition*, les discussions constitutionnelles recommençaient; on parlait d'une

(1) *Oliver Cromwell*, p. 204.

(2) Carlyle, *op. cit.*, IV, 193, discours du 4 février 1658 ; « Ce qui m'a placé dans la qualité que j'ai maintenant fut la Petition et Avis que vous m'avez adressés qui, en référence avec l'ancienne Constitution, m'amenèrent à accepter la place de Protecteur ».

(3) Ci-dessus, p. 428.

(4) Carlyle, *op. cit.*, IV, 196, discours du 4 février 1658 : « Je ne parle pas à ces *gentlemen*, les Lords, ou de quelque autre nom que vous vouliez les appeler ; je ne dis pas cela pour eux, mais pour vous (les membres des Communes) ».

(5) Carlyle, *op. cit.*, IV, 194 discours du 4 février 1658 : « Je vous dis dans une conférence sur cette matière que je n'entreprendrais pas ce gouvernement, à moins qu'il n'y ait quelques autres personnes interposées entre moi et la Chambre des communes, qui avait alors le pouvoir, pour empêcher des passions tumultuaires et populaires ; et il fut accordé que je nommerais une autre Chambre. Je l'ai composée d'hommes qui vous suivront partout où vous voudrez aller et vous donneront la main ; et je vous le dis ce ne sont pas les titres, les Lords, les partis qu'ils apprécient, mais l'intérêt chrétien et anglais. Des hommes de votre race et qualité, qui ne vous feront pas seulement contrepoids, mais seront pour vous une force additionnelle, tant que vous aimerez l'Angleterre et la religion ».

nouvelle Constitution, on agitait l'armée, on voulait une vraie république, bien que la royauté n'eût pas été rétablie (1). Le 4 février 1658 il prononça la dissolution du Parlement : « je dissous, dit-il, ce Parlement et que Dieu soit juge entre vous et moi » (2). Le 3 septembre 1658 il était mort.

§ 4. — *Le dernier plan de République.*

L'*Humble petition* survécut à Cromwell. C'est par application de son article 1er que, sur une désignation incertaine faite par Olivier à son lit de mort, Richard Cromwell fut nommé Lord Protecteur. Mais la dynastie des Cromwell devait finir aussitôt que commencée. Richard fut bientôt déposé par l'armée, après avoir dissous le Conseil des officiers sur l'ordre du Parlement. Sa disparition laissa le champ libre aux débris du Long Parlement, rappelé par l'armée elle-même, et aux intrigues des généraux, jusqu'à ce que le *Parlement-Convention* de Monk rétablit l'ancien régime et la monarchie, en rappelant le représentant de la dynastie déchue.

Cependant, dans cette crise finale, au moment où l'on allait procéder à l'élection du Parlement-Convention, l'esprit républicain, dont Cromwell avait signalé le réveil dans son dernier discours (2), se manifesta par un dernier effort constitutionnel. Il eut pour interprète celui qui avait été le docteur de la Révolution puritaine, c'est-à-dire John Milton. Celui-ci, dans un écrit publié en 1660, qu'il résuma dans une lettre adressée à Monk, (3) proposa une nouvelle Constitution, franchement

(1) Carlyle, *op. cit.*, IV, 196 : « La nouvelle occupation a été de chercher dans l'armée une opposition à la Constitution actuelle faite par votre consentement.... Vous avez disjoint non seulement vous-mêmes mais la nation entière, qui probablement est tombée durant ces quinze ou seize jours depuis l'ouverture de la session, dans une confusion plus grande qu'elle n'a été depuis la fin de la dernière session jusqu'à ce jour. Et cela par l'intention d'organiser de nouveau une République ». P. 197 : « Non seulement vous avez essayé. depuis que vous siégez, de pervertir l'armée et de l'amener à poser la question concernant une République, mais plusieurs d'entre vous ont prêté l'oreille à des personnes, qui sont les commissaires de Charles Stuart ». — P. 195 : « Cependant il n'avait pas été établi de rois héréditaires ; non, les pouvoirs étaient les deux Chambres et moi-même. »

(2) Voyez la note précédente.

(3) *The ready and easy way to establish a free commonwealth* and the excellence

républicaine, adjurant ses compatriotes de ne point revenir à la Monarchie (1). Il ne se faisait point d'illusion, sans doute, quoi qu'on en ait dit, sur l'effet possible de son écrit; il voyait le courant irrésistible qui entraînait la nation. Mais il remplissait un grand devoir ; il eût parlé, dit-il, alors qu'il n'eût été entendu que des arbres et des pierres (2). Ses avertissements sur les difficultés et les dangers de la Restauration ne manquaient certes pas de clairvoyance ; mais ce que je veux seulement signaler ici, ce sont les principaux traits de la Constitution qu'il proposait.

C'est, au premier abord, purement et simplement le régime que voulut établir, dans ses derniers jours, le Long Parlement. Il veut, en effet, confier le pouvoir illimité, la souveraineté elle-même, à un Parlement, sans qu'il y ait à côté de lui ni *Single Person*, ni Chambre des lords. Il ne veut pas d'un Protecteur, qu'il compare au duc de Venise ; il écarte la distinction des Lords et des *Commoners* (3). Pour effacer tous les souvenirs monarchiques il refuse même à son Assemblée unique le nom de Parlement ; il l'appelle *Conseil général* ou *Grand Conseil* (4).

Ce corps devait être en réalité souverain, quoique Milton eût soin de réserver le principe de la souveraineté nationale, dont l'exercice seul était délégué (5). Sauf cette réserve, le grand Conseil réunissait tous les pouvoirs ; il élisait seulement, parmi ses membres ou au dehors, un Conseil d'Etat, pour

thereof, compared with the inconveniences and dangers of readmitting Kinship in this nation, dans *The prose works' of John Milton*, London, George Bell, 1891, t. II, p. 109. — *Ibid.* p. 106, *The present Means and brief delineation of a free Commonwealth*, ready to be put in practice and without delay, in a letter to general Monk.

(1) *The ready and easy way* p. 120 : « Je ne doute pas que tous les hommes sincères et prudents conviendront aisément avec moi qu'une libre République, sans *Single Person* ni Chambre des Lords, est de beaucoup le meilleur gouvernement.

(2) *Ibid.*, p. 128.

(3) *Ibid.*, p. 137. « Toute distinction de Lords et de *Commoners*, qui peut de toute façon diviser et disjoindre l'intérêt public, étant écartée. »

(4) *Ibid.*, p. 127 : « Le peuple, pesant bien ces choses et les accomplissant, n'aurait, je le suppose, aucune raison de craindre, quoique le Parlement (dont on abolirait le nom comme désignant à l'origine simplement l'entretien des Lords et des Communes avec le roi Normand lorsque celui-ci les convoquait) siégerait perpétuellement sous le nom de Grand ou Général Conseil. »

(5) *Ibidem*, p. 121 : « En ce Grand Conseil réside la souveraineté, non pas transférée, mais seulement déléguée et comme remise en dépôt. »

veiller au détail de l'exécution (1). Ce devait être un corps perpétuel et une assemblée permanente. La perpétuité, sous sa forme la plus nette, celle d'une élection à vie, trouva dans Milton le défenseur le plus convaincu (2) ; les vides seuls, produits par la mort ou par la forfaiture, seraient comblés par de nouvelles élections (3). C'est suivre l'exemple des plus célèbres républiques de l'antiquité, et mieux, celui des Provinces Unies, si l'on considère la Constitution particulière à chacune des provinces, en qui réside véritablement la souveraineté (4). C'est le moyen d'avoir les hommes les plus habiles et les plus expérimentés, d'assurer la stabilité et l'esprit de suite sans s'exposer aux dangers d'une Monarchie.

D'autre part le *Grand Conseil* siégeait d'une façon permanente ; car, on peut, à chaque instant, avoir besoin de lui (5). Cependant il pourrait, de sa libre volonté, prendre des vacances, en laissant le Conseil d'Etat pour régler les affaires dans l'intervalle (6).

Milton ne se dissimule pas que des craintes peuvent s'élever quand à l'omnipotence du Grand Conseil, à la tyrannie possible d'un pareil corps. Il examine quelles précautions on peut prendre contre lui ; quelles contre-forces on peut lui opposer.

Une première garantie qu'il indique, c'est le suffrage indirect, à plusieurs degrés, pour son élection (7). On sait que

(1) *Ibid.*, p. 121 : « Pour suivre certaines affaires particulières avec plus de secret et de promptitude, ils devraient élire comme ils l'ont fait déjà, certains de leurs membres ou autres personnes pour former un Conseil d'Etat. »

(2) *The ready and easy way*, p. 122, s.

(3) *Ibid.*, p. 123 : « Ce qui me paraît le plus sûr et laisser le moins au hasard ou à l'interruption des affaires, c'est qu'aucun des membres du Grand Conseil n'en sorte, si ce n'est par décès ou par juste condamnation pour quelque crime. » — P. 127 : « le Grand Conseil étant ainsi solidement établi à perpétuité et, de plus, tenu au complet par le remplacement des membres morts ou défaillants, on ne voit point comment la paix, la justice, le commerce florissant et toute prospérité ne règneraient, par suite, dans tout le pays. »

(4) *Ibid.*, p. 124.

(5) *Ibid.*, p. 122 : « Le Grand ou Général Conseil, étant bien choisi, serait perpétuel ; car sa besogne l'est également et parfois urgente ; l'opportunité des affaires est saisie ou perdue en un moment. Le jour du Conseil ne peut pas être établi à l'avance comme un jour de fête ; il doit être toujours présent pour prévenir toutes les éventualités ou y répondre. »

(6) *The ready and easy way*, p. 128.

(7) *Ibid.*, p. 126 : « Un autre moyen sera de bien combiner et de raffiner les élections, ne remettant pas tout aux tumultes et aux clameurs d'une rude multitude, mais permettant seulement à ceux qui sont bien qualifiés de... choisir

c'est là une précaution (devenue d'ailleurs illusoire dans la pratique) qu'a prise la Constitution des Etats-Unis pour l'élection du Président. Mais en réalité le système proposé par Milton, par son éloignement du suffrage direct, rappelle plutôt celui que Sieyès fit passer dans notre Constitution de l'an VIII.

Un autre moyen qui, d'ailleurs, ne paraît pas beaucoup lui plaire, c'est le renouvellement partiel de l'Assemblée, son renouvellement par tiers tous les ans, ou tous les deux ou trois ans (1). Le corps lui-même resterait ainsi perpétuel, mais les pouvoirs des membres ne seraient pas viagers. D'ailleurs Milton craint que ce moyen ne soit dangereux, l'élimination partielle pouvant porter sur les membres les plus capables (2). Il ne voudrait pas tout au moins que ce renouvellement partiel fût introduit avant que les affaires fussent devenues stables. Même alors cela pourrait être simplement un renouvellement périodique des pouvoirs : cela revient à dire que les membres sortants seraient rééligibles (3).

En dehors de ces correctifs n'y en a-t-il pas un autre ; l'établissement d'un corps qui puisse s'opposer aux décisions du Grand Conseil, et lui servir ainsi de frein ou de contre-poids ? Cela paraissait commandé par l'exemple même des républiques antiques (4). Mais Milton n'en veut pas, pour cette raison

autant de personnes qu'ils le voudront, de ce nombre d'autres personnes de meilleure éducation choisiraient un moindre nombre plus judicieusement, jusqu'à ce que, après une troisième ou quatrième séance et après un affinage de choix plus exacts, il ne resterait plus à choisir que le nombre voulu de personnes, qui sont désignées comme les plus dignes par le plus de suffrages. » Cf. Constitution de l'an VIII, art. 7-14.

(1) *The ready and easy way*, p. 122 : « Ou, si l'on craint qu'une longue continuation du pouvoir ne puisse corrompre les hommes les plus sincères, il y a un expédient bien connu, que quelques-uns ont proposé dernièrement ; c'est que tous les ans (ou, si l'espace était plus long, cela n'en serait peut être que mieux), le tiers des sénateurs sorte, selon la succession de leurs élections, et qu'un nombre égal soit élu à leur place, afin de prévenir la complication d'un pouvoir trop absolu, s'il était perpétuel. Il appelle cela la « rotation partielle » ; p. 125 : « Si cette rotation annuelle du Sénat comprend trois cents membres, cela exige aussi une autre assemblée populaire de plus de mille membres, avec une rotation correspondante. »

(2) *Ibid.*, p. 123.

(3) *Ibid.*, p. 126, p. 127 : « Si toutes ces précautions n'écartent pas la crainte ou l'envie qu'excite une assemblée perpétuelle, il peut y être aisément pourvu par le renouvellement d'un tiers des membres annuellement, ou tous les deux ou trois ans, comme cela a été mentionné ci-dessus ou en admettant à ces époques le choix du peuple, soit qu'il veuille les changer ou renouveler leurs pouvoirs, comme il le jugera convenable. »

(4) *The ready and easy way*, p. 124 : « On peut objecter que les pays qui avaien

principale que de pareilles assemblées, plus qu'aucune autre, ont une tendance naturelle à empiéter et à étendre leur pouvoir (1). Cette méfiance de la tyrannie populaire, plus d'une fois, a hanté l'esprit des Américains. Mais sur un autre point surtout Milton exprime, par avance, les principes sur lesquels se fondera la République des Etats-Unis : je veux parler de la principale limitation qu'il propose d'apporter aux pouvoirs de son Grand Conseil.

Il veut en effet que chaque région du pays, ayant une individualité suffisamment distincte et une ville importante pour chef-lieu, constitue une sorte de République à part : il semble que ce soit le comté qu'il prenne, à cet effet, pour commune mesure (2). Chacune de ces républiques aurait sa propre Assemblée, chargée de l'administrer ; par là seraient détruits les pouvoirs des comités du Parlement, pour lesquels Milton ne se montre pas moins sévère que Cromwell (3). Comment seraient composés ces Conseils régionaux ? Il ne le dit pas au juste. Mais il semble cependant que ce devaient être des corps perpétuels de personnes domiciliées dans les villes (4). Dans

des Sénats perpétuels, avaient aussi des remèdes populaires, pour empêcher de devenir trop impérieux ; ainsi à Athènes, à côté de l'aréopage, il y avait un autre Sénat de quatre ou cinq cents membres ; à Sparte les éphores, à Rome les tribuns du peuple. »

(1) *Ibid.*, p. 124 : « Mais l'histoire nous apprend que ces remèdes ont peu servi au peuple, ou l'ont amené à une démocratie si licencieuse et si débridée qu'il s'est ruiné lui-même par son pouvoir excessif. La seule raison porterait à croire que l'on doit confier la liberté du peuple aux assemblées populaires plutôt qu'à un Sénat des principaux personnages, parce que les grands hommes chercheront constamment à étendre leur pouvoir, tandis que les gens du commun se contenteront de maintenir leur liberté. Mais l'expérience montre que cela est faux : car rien n'est plus immodéré et enclin à étendre sa puissance que ces pouvoirs populaires *(popularities)* qu'on voyait chez le peuple de Rome. »

(2) *The ready and easy way*, p. 135 : « Le moyen de l'obtenir (la liberté) le plus sûrement et le plus promptement possible serait que chaque comté du pays fût érigé en une sorte de communauté ou de République *(Commonalty or Commonwealth)* subordonnée, et une ville principale (ou plusieurs selon l'étendue du comté) érigées en cités, si elles n'ont déjà ce titre. »

(3) *Ibid.*, p. 126 : « Pour prévenir tout abus le peuple aurait ses assemblées ordinaires distinctes (ce qui dorénavant ferait disparaître complètement l'odieux pouvoir et le nom des comités) dans les villes principales de chaque comté, sans le trouble, la charge et la perte de temps qu'entraînent la convocation et la réunion d'un si grand nombre de membres, qui restent si longtemps éloignés de leurs maisons, ou sont obligés de déplacer leurs familles ; et, pour assurer la liberté, elles feraient dans leurs comtés ou dans les subdivisions de ceux-ci tout autant que de nombreuses assemblées avec les rotations les plus incommodes. »

(4) *The present means*, etc. (lettre à Monk), p. 107 : « de Conseil permanent de chaque cité *(Standing Council)* ou toute autre assemblée générale de la même

tous les cas, leurs pouvoirs devaient être très étendus. Elles éliraient des juges, qui termineraient en dernier ressort les litiges entre habitants de la circonscription (1) ; cette élection des juges est l'un des points auxquels Milton tient spécialement. Les Assemblées régionales auraient même le droit de voter les lois judiciaires applicables dans la région c'est-à-dire celles qui concernaient le droit privé ; elles en avaient par conséquent peu à attendre du Grand Conseil (2). Sur ces dernières, qui concerneraient uniquement le droit public, les comtés particuliers auraient même une sorte de veto. Elles seraient en effet soumises à des assemblées générales et extraordinaires de chaque circonscription, qui éliraient des députés spéciaux, afin de défendre leur opinion sur la loi (3). Mais aucun comté n'aurait le droit, par lui-même, de s'opposer à une loi votée par le Grand Conseil, de la repousser en ce qui le concerne : ce serait la majorité des députés élus à cet effet, qui déciderait pour tous (4). Il en serait de même pour la déclaration de guerre et les traités de paix (5).

Pour trancher les litiges entre habitants de différents comtés,

nature, qui pourrait être appelée de tout le territoire en de telles occasions. » ; *The ready and easy way*, p. 135 : « Là (au chef-lieu) la noblesse ou la *gentry* supérieure de tout le territoire annexé à la ville, en proportion de son importance, pourraient bâtir des maisons ou des palais *(palaces)* répondant à leur qualité ».

(1) *The ready and easy way* p. 135 : « Elles (les assemblées locales) auraient part au gouvernement, feraient leurs lois judiciaires ou se serviraient de celles qui existent et les feraient exécuter par leurs propres tribunaux élus, juges sans appel pour toutes choses rentrant dans le gouvernement civil, de particulier à particulier » ; p. 136 : « Rien n'est plus essentiel à la liberté du peuple que d'avoir l'administration de la justice et de tous les services publics à sa propre élection, dépendant de lui, sans avoir besoin de voyager ou de dépenser dans des lieux éloignés pour obtenir son droit ou sa sanction civile. »

(2) Voyez la note précédente. *Ibid.*, p. 135 : « Les citoyens n'auront alors personne autre à blâmer qu'eux-mêmes, s'ils ne sont pas bien administrés ; ils auront peu de lois à attendre ou à craindre de la suprême autorité. »

(3) P. 135 : « Quant aux lois qui seraient faites et auraient un grand intérêt pour la liberté publique, le peuple pourrait, sans grand trouble, exprimer et publier son dissentiment dans ces communautés ou dans des assemblées plus générales qui seraient appelées à cette occasion dans les cités de tout le territoire, et cela par des députés qui seraient envoyés au Grand Conseil dans un délai déterminé » Cf. lettre à Monk, p. 107 : « (Les citoyens) pourraient sans grand trouble délibérer pleinement sur toutes choses et transmettre leurs suffrages, dans un délai déterminé, par des députés nommés à cet effet. »

(4) *The ready and easy way*, p. 135 : « Ayant ainsi déclaré leur opinion, ils devront se soumettre à la majorité des autres comtés ou communautés, sans se prévaloir d'aucune exemption particulière ou refuser d'adhérer avec le reste, comme peut le faire une quelconque des Provinces Unies, qui sont souveraines par elles-mêmes, parfois au grand désavantage de cette nation. »

(5) Lettre à Monk. p. 107.

la compétence appartiendrait aux juges de la capitale, comme aux Etats-Unis elle appartient à la Cour suprême lorsque les parties en cause sont citoyens d'Etats différents ; ou bien, les parties choisiraient, d'un commun accord, les juges de quelque cité voisine (1).

En dégageant ainsi les principes de l'Etat fédératif, Milton se rendait-il un compte exact de la conception qu'il produisait ? On peut l'affirmer ; car le modèle, sur lequel il tenait les yeux fixés et auquel il se réfère à plusieurs reprises (2), c'étaient les Provinces Unies. Mais il sentait aussi qu'il perfectionnait singulièrement son modèle. Les Provinces Unies, en effet, formaient une Confédération proprement dite, dans laquelle chaque province conservait sa souveraineté entière. Milton établissait, au contraire, entre la nation et les diverses communautés, entre lesquelles il la décomposait, une division de la souveraineté, une subordination (3). Il a très bien vu aussi que la principale attribution de l'Etat fédéral consiste dans l'exercice de la souveraineté extérieure (4). Par là, il est véritablement le précurseur des constituants de 1787 ; mais il a noté avec la même sagacité l'un des traits importants du gouvernement parlementaire. Il indique en effet (5) que, si la royauté est rétablie, ce sera le roi, et non plus le Parlement, qui choisira les membres du Conseil d'Etat, et que celui-ci sera alors composé de favoris, dont le seul but sera d'augmenter la puissance de leur maître. Mais il ajoute « qu'il pourra

(1) *The ready and easy way*, p. 135 : « Quant aux procès entre personnes de différents comtés, les parties pourraient recourir, comme maintenant, à la capitale, ou aux juges impartiaux et équitables de quelque autre lieu plus commode » ; Milton indique encore (p. 136) que les divers comtés auraient leurs écoles et leurs académies.

(2) *Ibid.*, pp. 135, 136, 123, 128.

(3) *The ready and easy way*, p. 136 : « Par les particularités plus haut mentionnées, nous surpasserons de beaucoup les Provinces Unies, *en n'ayant pas comme elles* (ce qui empêche parfois leurs conseils dans les occasions les plus urgentes), *plusieurs souverainetés unies en une seule République, mais plusieurs républiques sous une souveraineté unie et acceptée* (not... many sovereignties united in one Commonwealth, but many commonwealths under one united and intrusted Sovereignty). » Il est impossible de mieux dire ; le langage de Milton a déjà la même précision que les expressions dont se servent aujourd'hui les Allemands lorsqu'ils distinguent *Staatenbund* (la confédération) et *Bundesstaat* (l'Etat fédératif).

(4) *Ibid.*, p. 126 : « Ils (les membres du Grand Conseil) seront justement appelés les fidèles gardiens de notre liberté, bien que la plus grande partie de leur besogne concernera les affaires étrangères. »

(5) *Ibid.*, p. 129.

se trouver un monarque, qui fera passer le bien public avant ses propres intérêts, qui n'aura point de favoris vicieux et qui écoutera les plus purs et les plus intègres de son Parlement, quoique cela arrive rarement dans une monarchie non élective... la vertu maîtresse d'un roi c'est d'écouter ces conseils. » Voilà, quoique un peu vague, une aperception du gouvernement parlementaire : le Parlement ne gouvernant pas lui-même, mais inspirant le gouvernement du roi. Ici cependant il faut remarquer que la règle ainsi énoncée par Milton est seulement pour lui un précepte de morale. Il n'a aucunement songé à la responsabilité politique des ministres ; en effet, dans un passage antérieur, il indique comme un des traits caractéristiques de la royauté, ce fait que, pendant la vie du monarque, la plus grande partie de son Conseil n'est point changée (1).

Il m'a paru intéressant de relever, dans leur suite et leurs principaux incidents, ces premiers essais du pouvoir constituant. Combien d'idées ont été alors agitées qui paraissent toutes modernes ! Combien de combinaisons ont été essayées, dont on a cru faire depuis la trouvaille ! Ce travail des républicains anglais au XVIIe siècle a-t-il été stérile ? On pourrait le croire, puisque ce ne fut là qu'une déviation momentanée dans le développement historique de la Constitution anglaise, qui reprit bientôt son cours interrompu, et les documents que j'ai étudiés ont exercé moins d'influence encore sur l'étranger que sur l'Angleterre des temps postérieurs. Cependant les germes dégagés et développés par la Révolution puritaine ont fructifié dans une certaine mesure. Cela est certain pour ceux qui les voient, après un long sommeil sous la terre, donner aux Etats-Unis une floraison admirable. Mais même sur le sol anglais, on peut croire que, sur plus d'un point, ils ont reparu dans le développement de la liberté depuis la Révolution de 1688. C'est ainsi qu'en France les théories de liberté politique, développées dans la seconde moitié du XVIe siècle par l'école des *Monarchomaques*, paraissent s'effacer, oubliées et mortes, devant la Monarchie absolue de la seconde moitié du XVIIe siècle. Cependant lorsqu'on constate, sur certains points, les

(1) *The ready and easy way*, p. 123 : « La royauté elle-même est considérée comme plus sûre et plus durable parce que le roi et, pour la grande part, son Conseil n'est point changé durant sa vie. »

ressemblances frappantes qu'elles présentent avec certaines thèses produites devant l'Assemblée Constituante, on peut croire que ces germes de vie n'avaient jamais été totalement étouffés ; que les principes développés par les publicistes libéraux du XVIe siècle se conservaient dans certains esprits, et qu'ils rendirent plus facile, la diffusion de la philosophie du XVIIIe siècle, en gardant, à côté d'elle, une certaine influence.

A. Esmein (1).

Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris.

(1) M. Esmein (Adhémar). Né le 1er février 1848 à la Grolle (commune de Touvérac, Charente). Docteur en droit de la Faculté de droit de Paris, en 1872. Agrégé des Facultés de droit, 1875. Attaché en qualité d'agrégé à la Faculté de droit de Douai, de 1875 à 1879. Attaché en qualité d'agrégé à la Faculté de droit de Paris, août 1879. Professeur-adjoint à la même Faculté, 1888 ; professeur d'histoire du droit (chaire créée) 1891 ; professeur d'histoire du droit public français (chaire créée) 1898. Directeur-adjoint à l'Ecole pratique des Hautes Etudes (section des sciences religieuses) où il enseigne l'histoire du droit canonique depuis 1886. Membre du conseil supérieur de l'Instruction publique, membre suppléant du Tribunal des Conflits, chevalier de la Légion d'honneur, officier de l'Instruction publique.

Publications : *Histoire de la procédure criminelle en France et spécialement de la procédure inquisitoire depuis le* XIIIe *siècle jusqu'à nos jours* (ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, prix Bordin), Paris, 1882. — *Etudes sur les contrats dans le très ancien droit français*, Paris, 1883. — *Mélanges d'histoire du droit et de critique* (droit romain), Paris, 1886.— *Etude sur la condition privée de la femme dans le droit ancien et moderne*, par Paul Gide, *deuxième édition avec une notice biographique, des additions et des notes par* A. Esmein, Paris, 1885. — *Le Mariage en droit canonique*, 2 vol. Paris, 1891. — *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, 1re édit., Paris, 1892, 3e édit. 1897 (ces deux derniers ouvrages ont été couronnés par l'Académie des sciences morales et politiques, prix Kœnigswarter). — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1re édit., Paris, 1895. 2e édit., 1899.

M. Esmein est l'un des directeurs de la *Nouvelle Revue historique de droit français et étranger ;* il est le collaborateur du *Recueil des lois et arrêts* fondé par Sirey, de la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, de la *Revue politique et parlementaire*. Il a aussi donné des articles au *Journal des savants*, aux *Mélanges d'archéologie et d'histoire* publiés par l'Ecole française de Rome, à la *Bibliothèque de l'Ecole des Hautes Etudes* (section des sciences religieuses) ; les *Annuaires de la société de législation comparée* contiennent, depuis 1877, de nombreuses notices ou traductions annotées de lui. (La Rédaction).

L'ASSURANCE OUVRIÈRE DANS L'EMPIRE ALLEMAND

(RÉFORMES ET PROJETS DE RÉFORME) (1)

SOMMAIRE : 1. Inégalités entre les charges et la solvabilité des établissements d'assurance; causes de ces inégalités. — 2. Projets de réformes : suppression de l'assurance agricole; modification dans la répartition du supplément fourni par l'Empire ; inscription des assurés au même établissement pendant toute la durée de l'assurance. — 3. Projets de loi de 1897 et 1898 : répartition des charges d'après la fortune des établissements. — 4. La réforme à faire : mérites de l'institution allemande ; ses défauts et les remèdes à y apporter : inégalité dans la répartition des charges ; complication de la procédure.

Pour une institution qui a été formée sans modèle et qui agit sur les rapports sociaux d'une grande société, comme le fait l'assurance ouvrière, on ne peut pas attendre que le législateur ait du premier coup atteint la perfection. Lorsque le jeune *Referendar* débutant a à s'occuper de cette matière, il ne tarde ordinairement pas à découvrir une difficulté plus ou moins grosse ; la solution que la loi offre ne lui plaît pas, et il va faire dans la plus prochaine société juridique une conférence pour proposer une réforme. C'est ainsi que nous possédons toute une bibliographie de petits projets de réforme, dont presque tous sont exécutables ou du moins suggèrent quelque chose d'exécutable. Quelques améliorations sont d'ailleurs déjà effectuées. La loi d'assurance contre les maladies (1883) a été sur beaucoup de points améliorée par une Novelle (1892). D'autres projets ont été adoptés par le gouvernement de l'Empire. Ils concernent l'assurance contre l'invalidité et ont été formulés dans deux projets de loi, dont le premier a été déposé devant le Reichstag en 1897, le second devant le Reichstag qui siège actuellement. Le premier projet de loi n'a pas été accepté, et le même sort semble attendre le deuxième. Tous les deux remédient dans une certaine mesure aux symptômes et non à la cause même du mal. Ils n'ont pas en vue l'assurance ouvrière dans son ensemble, mais seulement

(1) Le présent article fait suite à un article paru dans cette même *Revue* (t. VIII pp. 393-429) où M. Piloty a exposé l'organisation et les résultats de l'assurance ouvrière allemande. Il est nécessaire de s'y reporter pour connaître une organisation que l'auteur, ici, suppose déjà connue (*Note du traducteur*).

une partie. Entre les agents de l'assurance, qui sont ici les établissements d'assurance, est apparue une inégalité dans les charges et dans la solvabilité. Pendant que quelques-uns de ces Etablissements ont accumulé de grosses sommes, d'autres n'ont même pas le nécessaire pour couvrir les capitaux de l'assurance. Il faut remédier à cela. Ces Etablissements ne sont pas des caisses libres qui aient à se faire concurrence entre elles, mais ils doivent, dans une mesure égale, et d'après des règles identiques, remplir une seule et même tâche dans l'intérêt de la communauté.

Le mal auquel il faut remédier est, en fait, on le voit d'après ce qui précède, très pressant et très surprenant.

Les Etablissements d'assurance jouissent de la personnalité juridique. Chaque Etablissement a un cercle déterminé de personnes assurées et qui appartient à lui seul ; et il est chargé envers elles de toucher les primes et de payer les rentes. Les primes constituent une fortune qu'il administre lui-même. Il faut calculer les primes de façon qu'elles couvrent à l'avance le capital des rentes que l'on présume devoir échoir dans un temps donné. Les rentes payées aux assurés ne sont, il est vrai, pas uniquement fournies par la caisse de l'Etablissement auquel appartient en dernier lieu l'assuré. L'Empire a à fournir un supplément toujours le même, et tous les Etablissements d'assurance auxquels l'assuré a appartenu doivent verser une partie de la rente. La part de chaque Etablissement correspond exactement au temps pendant lequel l'assuré lui a appartenu. Il peut ainsi arriver qu'un Etablissement d'assurance paye la rente à une personne qui ne lui a appartenu que très peu de temps, et qu'il reçoive d'autres Etablissements le montant de la plus grande partie de la rente.

Cette situation est, en droit, la même pour tous les Etablissements, mais en fait il n'en est pas ainsi. Déjà l'importance des Etablissements, le nombre des assurés, le montant des salaires moyens servant à fixer la quotité des primes, entraînent des différences au point de vue des charges, pour la disparition desquelles la loi n'a rien fait.

La loi exige seulement de tout Etablissement qu'il fournisse son capital de couverture. Pour la première période, de 1890 à 1900, la loi n'a même pas mis à la disposition des Etablisse-

ments le moyen le plus simple d'atténuer ces différences, qui est de fixer les primes d'après les besoins ; elle a au contraire elle-même fixé les primes pour cette période à un seul et même taux. Mais dans l'avenir les Etablissements ont le droit, d'après la loi en vigueur, d'élever ou d'abaisser les primes d'après les besoins.

La situation pécuniaire des divers Etablissements est devenue pendant les dix années écoulées si considérablement différente, que, pour les dix années à venir, les Etablissements devraient fixer leurs primes d'une façon très différente si elles doivent remplir également leur tâche, qui est de fournir le capital de couverture, et rien de plus. Il en résulterait, comme la statistique impériale le montre, que pour plusieurs Etablissements les primes tomberaient d'abord à un niveau très bas, pour disparaître ensuite tout à fait. Ces Etablissements pourraient donc subvenir à leurs rentes avec les intérêts de leurs fonds, pendant que, dans d'autres, les primes actuellement payées devraient être doublées et même triplées.

Il est apparu très clairement que de pareilles différences se présenteraient notamment entre les régions industrielles d'une part, et les régions agricoles d'autre part. La statistique impériale montre que, déjà maintenant, pour une rente d'invalidité de 100 Marks (abstraction faite de la part fournie par l'Empire), il faut percevoir en moyenne 21,55 pfennigs dans les régions agricoles ; 12,79 pfennigs dans les régions plus industrielles ; et dans les régions presque exclusivement industrielles, Berlin et les villes Hanséatiques, seulement 9.06 pfennigs. Et cette situation fâcheuse empirerait encore dans l'avenir.

Le motif principal de cette différence au point de vue des charges réside, comme l'exposé des motifs du nouveau projet de loi (pp. 87 et ss.) le montre d'une façon convaincante, dans la façon différente dont les assurés sont groupés par âges dans les divers Etablissements (1).

L'âge, la santé et les dangers d'invalidité sont des circonstances qui, dans toute assurance contre l'invalidité, déterminent dans une mesure importante le risque de l'assuré. Dans

1. D'autres causes agissent aussi, mais elles perdent de leur importance. Cf. pourtant Gebhard, das *Invaliden-Versicherungsgesetz*, dans l'*Arbeiterversorgung*, 1899.

l'assurance privée on tient compte de ces circonstances pour le calcul des primes. La loi sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse n'en tient pas compte, mais elle détermine le montant des primes seulement d'après le montant des salaires.

Il suit de là que les Etablissements qui ont principalement de mauvais risques sont plus chargés que d'autres. Les Etablissements dans lesquels se trouvent des gens plus âgés et plus malades ont plus de rentes à payer que ceux dans lesquels les assurés sont plus jeunes et mieux portants. Mais ils ne perçoivent pas pour cela plus de primes, ni, d'après le droit actuel, des primes plus élevées.

L'accroissement du risque d'invalidité avec l'âge de l'assuré est le suivant, d'après la pratique de l'assurance allemande :

Sur 1000 assurés, deviennent invalides en un an, à l'âge de :

20 à 40 ans	=	1,6
40 à 50 »	=	5,9
50 à 60 »	=	16,8
60 à 70 »	=	48

Avec des primes restant égales, les assurés plus jeunes paient donc une partie importante des risques qui incombent aux Etablissements du chef de l'assurance des gens plus vieux ; et les Etablissements dans lesquels sont assurés plus de personnes âgées que de jeunes, doivent, avec les mêmes primes, couvrir un plus grand nombre de rentes qu'il ne leur en reviendrait en moyenne.

La statistique apprend, d'autre part, que la population agricole présente un pourcentage beaucoup plus grand de vieilles gens que la population industrielle.

Le chiffre de 14,2 pour mille qui représente pour la totalité des assurés le nombre des personnes de 70 ans et au-dessus, se répartit ainsi :

Agriculture.	27,4	pour	mille
Industrie	7,3	»	»
Commerce et transports . .	5,2	»	»
Autres professions	12,5	»	»

L'agriculture a par suite à payer presque 2 fois autant de rentes pour la vieillesse qu'elle n'en aurait d'après la moyenne de toutes les professions, et presque 4 fois autant que l'industrie.

Pour l'assurance contre l'invalidité, la statistique montre que le risque d'invalidité est à peu près le même dans les professions industrielles et agricoles. Mais seulement par suite du groupement défavorable quant à l'âge, le nombre des rentes d'invalidité à payer dans les diverses professions est très inégal.

Alors que, par exemple, pour l'ensemble des professions il y a, sur 1000 assurés, 7,5 rentes d'invalidité, il y en a :

Dans l'agriculture	11,7
Dans l'industrie	5,5
Dans le commerce et dans les transports	4,3
Dans les autres professions. . .	5,9

L'agriculture paie ainsi plus de deux fois autant de rentes d'invalidité que n'importe quelle autre profession.

En conséquence, les Etablissements avec une population surtout agricole ont donc une charge de rente beaucoup plus considérable que les Etablissements des régions industrielles. La proportion est, d'après la statistique de l'Empire, pour les rentes d'invalidité de 2 à 1, et pour les rentes de vieillesse de 4 à 1.

Que, dans l'avenir, cette situation change d'elle-même en faveur des Etablissements agricoles, on ne peut pas le supposer. Ce sera beaucoup plutôt le contraire ! D'après les renseignements de la statistique, en effet, l'émigration des individus jeunes des régions agricoles vers les régions industrielles tend à s'accroitre.

Aussi, toute une série de projets ont été formulés qui tendent à une répartition plus équitable des charges. On a, comme moyen radical, demandé l'exclusion des ouvriers agricoles de l'assurance. On pourrait tout aussi bien exiger la suppression de l'assurance dans son ensemble, car le besoin qu'en ont les ouvriers agricoles n'est pas moindre que celui des ouvriers industriels. Il ne faut pas aussi prendre trop au sérieux les plaintes qui sont exprimées à la campagne au sujet de l'exécution de l'assurance. Le paysan est toujours mécontent, même lorsqu'on lui rend un service. Les plaintes viennent d'ailleurs beaucoup plus du côté des propriétaires agricoles que du côté

des assurés L'obligation de contribuer pour moitié aux primes tombe parfois sur eux lourdement, mais en moyenne pas plus lourdement que sur les patrons de l'industrie. La suppression de l'assurance pour l'agriculture créerait une inégalité qui serait contraire à l'idée fondamentale de toute l'assurance, et, au total, elle serait pourtant nuisible à l'agriculture, abaisserait les salaires des ouvriers agricoles, activerait l'émigration de la campagne vers les villes, et laisserait tomber, comme jadis, à la charge de l'assistance publique les ouvriers agricoles invalides ou vieux. Quant à voir les ouvriers agricoles s'assurer librement, il n'y faut pas penser en Allemagne ; les ouvriers de l'industrie eux-mêmes, plus éclairés pourtant, se montrent chez nous peu favorables à ces institutions.

On pourrait sans doute remédier à la situation de beaucoup d'autres façons. La plus simple serait de modifier l'appoint fourni par l'Empire L'Empire paye, on le sait, pour chaque rente un supplément de 50 M. Il pourrait être gradué pour les divers Etablissements, soit d'après les différences dans les charges de rentes, soit d'après les différences dans les risques d'invalidité et de vieillesse. Je ne suis pas, à l'égard de cette idée, aussi sceptique que le gouvernement de l'Empire. Pour la réaliser, il faudrait faire pour chaque Etablissement une appréciation particulière et exacte de ses risques. C'est un travail, mais, à mon avis, un travail qu'on peut difficilement éviter. Il n'y a pas d'assurance sans risques. Dans une bonne organisation on ne peut absolument pas éviter de tenir compte de ces risques. Tôt ou tard est puni tout péché d'omission, ici comme ailleurs. Cette mesure aurait eu encore l'avantage que l'on aurait pu établir l'égalité des primes pour jeunes et vieux, pour l'agriculture, pour l'industrie, etc., laquelle répond à un besoin à peu près égal de toute la classe ouvrière.

On satisferait ainsi, d'une part, aux exigences de la technique de l'assurance en faveur d'une exacte appréciation du risque ; d'autre part, on ne porterait pas atteinte à l'égalité des assurés au point de vue des charges, ni à l'indépendance des Etablissements ; on aurait enfin, tout en imposant des charges égales à tous les genres de profession intéressées, ouvert pourtant une voie par laquelle cette partie du risque

total qui est instable et différente dans les divers Etablissements serait couverte aux frais de la collectivité dans une proportion techniquement exacte à l'égard de chaque Etablissement. Le projet se recommande encore, me semble-t-il, en ce que l'élément qui servirait à régler le montant de l'appoint de l'Empire, à savoir le groupement par âges, peut être fixé à toute époque ou périodiquement d'après la situation véritable.

Un autre projet que le gouvernement a aussi, et il est vrai, avec raison, écarté, consiste en ceci. Pour chaque assuré répondrait seulement l'Etablissement auquel il a d'abord appartenu au commencement de son assurance. Pour cela il faut faire parvenir à cet Etablissement toutes les primes qui ont été fournies par ses assurés à un Etablissement quelconque. L'assuré appartiendrait ainsi depuis le commencement jusqu'à la fin de son assurance, à un seul et même Etablissement. On arriverait par là à ce que les diminutions et les augmentations du nombre des assurés soient indifférentes pour la situation économique des Etablissements. Bien entendu, il faudrait remédier à la situation fâcheuse qui existe actuellement par une égalisation une fois faite, en faisant payer en argent comptant par les Etablissements plus riches les sommes nécessaires aux établissements plus pauvres. L'innovation n'atteindrait pas pour cela le mal dans sa racine, puisque, avec cette organisation aussi, il ne serait pas tenu suffisamment compte des différences de risques des Etablissements. En outre les âges seraient groupés d'une façon différente, défavorable aux Etablissements agricoles, plus défavorable peut-être encore que dans l'organisation actuelle.

Dans ses projets de loi le gouvernement prend comme base pour la répartition des charges la *fortune des Etablissements*.

Le projet de loi de 1897 proposait le mode suivant. Les rentes ne devaient plus désormais être à la charge de chaque Etablissement pour ses assurés ; mais les rentes de tous les Etablissements ensemble devaient être considérées pour moitié comme charge commune de tous les Etablissements et couvertes de telle façon que sur cette somme chaque Etablissement fournisse une part correspondante à la situation où se

trouve chaque fois sa fortune. L'autre moitié du total des rentes devait être fournie par chaque Etablissement d'après les règles actuelles.

Contre ce procédé se dressait surtout l'objection que chaque Etablissement verrait sa situation empirer d'autant plus qu'il serait plus prudent et plus zélé dans le recouvrement et dans l'administration de ses primes. Il serait en effet de son intérêt d'avoir une fortune aussi petite que possible, pour réduire ainsi sa part dans le total des charges. De plus, l'aggravation de la surveillance de l'Etat que le projet du gouvernement entraînait, était mal vue des Etablissements. Le gouvernement reconnut le bien-fondé de la première objection indiquée et retira son projet.

Le projet de loi de 1898, qui est en ce moment déposé devant le Reichstag, prend encore, mais d'une façon un peu différente, la fortune des Etablissements comme base de répartition. Il diffère en cela très peu du précédent projet de loi, Ici aussi doit avoir lieu une répartition du fardeau des rentes, mais non sur la base purement arbitraire du partage en deux parties égales. Les charges qui incombent jusqu'à présent à chaque Etablissement en particulier seraient divisées en deux groupes: en « charges communes » et en « charges spéciales ». Aux charges communes appartiendrait la partie fixe des rentes d'invalidité et une partie correspondante des rentes de vieillesse ; tout le reste appartiendrait aux charges spéciales, notamment la partie progressive des rentes, les restitutions faites lorsque l'assurance prend fin, et les frais d'administration. Le montant des deux sortes de charges serait calculé d'après un calcul de probabilités, de façon que les charges communes représentent les 3/5 et les charges spéciales les 2/5 du total des charges. Ces 3/5 seraient fournis par tous les Etablissements d'après leur fortune, ces 2/5 par chaque Etablissement. Les 3/5 de toutes les sommes perçues iraient ainsi dans une caisse commune et 2/5 dans la caisse de chaque Etablissement. Le projet a un avantage sur le projet de 1897 en ce que chaque Etablissement est intéressé à avoir une administration économe. Mais la division en charges communes et en charges spéciales n'est pas beaucoup moins arbitraire que le partage en deux parties égales du projet de loi de 1897. Elle ne

satisfait pas aux exigences de la technique de l'assurance, qu'il faut respecter dans une institution aussi coûteuse que l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse ; elle ne tient pas compte notamment de la diversité des risques dans les différents Etablissements. Les sommes que d'après cette division, un Etablissement fournit aux autres, équivalent à une assistance des plus nécessiteux par les plus riches et pas du tout à une compensation effectuée d'après les principes essentiels de l'assurance.

Dès les premières discussions au Reichstag se fit jour une idée, qui depuis a trouvé de différents côtés un appui sérieux. On propose d'enlever l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse toute entière aux Etablissements locaux et de la confier à un Etablissement impérial. Ce serait, il est vrai, assurer d'un seul coup la répartition égale des charges. Mais l'égalité et l'équité ne sont pas la même chose, et l'équité ne serait satisfaite dans un pareil Etablissement que si l'on procédait d'après les principes de la technique de l'assurance. Le gouvernement se refuse pour un autre motif à la création d'un Etablissement impérial central. Il redoute, en outre de la violence qu'il faudrait exercer contre les Etablissements actuels, un renchérissement sensible de l'assurance toute entière, notamment de l'administration. La crainte est peut-être fondée. J'en doute. Mais, en tous cas, il existe contre l'Etablissement impérial une autre raison, une raison politique. Chacun des Etats renoncerait difficilement, en faveur de l'Empire, à une administration qu'ils ont jusqu'à présent surtout dirigée eux-mêmes dans leurs Etablissements d'assurance. L'intervention de l'Office impérial d'assurance s'est, jusqu'à présent, limitée essentiellement à répartir le paiement des rentes entre les Etablissements, à trancher les recours et à dresser la statistique. La véritable administration, dite administration libre des Etablissements, est en réalité surtout aux mains des Etats.

Les remèdes que nous venons d'indiquer ne sont pas les seuls qui aient été proposés, mais ce sont les plus importants et les mieux fondés.

Si nous les envisageons tous ensemble, chacun d'eux semble avoir ses avantages et ses inconvénients. Venons-en maintenant à apprécier nous-mêmes la réforme à faire.

Pour cela, nous ne devons pas craindre, à mon avis, de soumettre les institutions existantes à une sérieuse critique. Le mieux est l'ennemi du bien. Même une institution qui est éprouvée en apparence, et qui est devenue chère et familière aux intéressés, peut ne pas pouvoir en détails soutenir la comparaison avec une meilleure. Et ce sont souvent les choses soi-disant éprouvées qui font obstacle au progrès et aux améliorations.

Je ne compte pas parmi les adversaires de l'institution dans son ensemble, et j'accepte le principe de l'assurance obligatoire; je ne parle d'ailleurs là que de l'assurance, non de l'assistance obligatoire.

Qu'il y ait une utilité à distribuer des secours en cas de besoin à la population ouvrière d'un pays, et qu'il en résulte un bien pour le pays tout entier : cela n'a pas besoin d'être prouvé.

Il serait évidemment désirable que ce résultat puisse être atteint par la libre assurance des intéressés. Mais cela n'est pas possible en Allemagne dans les conditions actuelles. L'ouvrier isolé n'est pas en état de le faire, par suite du peu d'élévation de son salaire. Les associations ouvrières, lesquelles pourraient le faire, n'existent pas partout et aboutissent, partout où elles existent, à l'exclusion précisément des plus nécessiteux. L'obligation légale est donc nécessaire pour décider « qui est assuré, qui doit supporter l'assurance, et comment cela doit se faire ».

Il ne faut naturellement jamais s'attendre à ce qu'une pareille assurance satisfasse complètement la classe ouvrière. On se plaindra toujours que les avantages accordés sont minimes, que les primes sont trop hautes ; les personnes dans le besoin appartenant à des catégories exclues de l'assurance ressentent douloureusement cette exclusion ; et tout assuré dont la prétention est écartée, grossit le nombre des mécontents. Par contre, tout ouvrier qui dans la maladie, dans l'invalidité, etc... reçoit un secours, le reçoit comme un bienfait, même si, ce qui peut être la règle, il ne l'avoue pas. Et comme ces secours, pour le nombre de beaucoup le plus grand des ouvriers, sont donnés le plus souvent pour des cas d'incapacité de travail où il n'y a pas de leur faute, il faut admettre que dans son ensemble l'institution est bienfaisante.

La seule question essentielle à discuter est celle-ci : est-il ou n'est-il pas possible de réaliser cette institution? Elle est chère, elle réunit de grands capitaux que l'on ne peut pas employer productivement, elle exige une grande dépense de forces de la part de l'Etat et des individus et elle peut mener à des injustices. Il me semble que cette question ne peut être tranchée que d'après la situation particulière de chaque pays. Et partout où l'on établira l'institution, il y aura quelque risque à courir. Il faudra songer qu'il est difficile de créer la chose en bloc, mais qu'il est dangereux, lorsqu'on l'a créée, de s'arrêter à moitié route. On ne peut pas assurer une classe d'ouvriers et non une autre. On ne peut pas non plus introduire l'assurance contre les maladies, et exclure celle contre les accidents, celle contre l'invalidité et la vieillesse. En Allemagne, où l'on a fait tout cela avec succès, se pose la question de savoir s'il ne faudrait pas y joindre une assurance pour les veuves et les orphelins.

Il faut encore se demander, et on le fait rarement, si l'institution peut résister à de grandes crises économiques, à une banqueroute de l'Etat, à une guerre, etc...

Les principaux mérites de l'institution allemande me semblent être : avant tout, l'application logique de l'assurance obligatoire, puis la décentralisation et la libre administration avec l'aide de l'Etat. Un autre mérite est que l'assurance se trouve, pour la plus grande partie, à la charge des intéressés, patrons et ouvriers ; enfin la surveillance de l'Etat et l'organisation des voies judiciaires sont dans l'ensemble convenables et simples.

Les défauts me paraissent être surtout : 1° les inégalités et en partie aussi les injustices dans la répartition des charges — 2° l'éparpillement de l'organisation entre les diverses administrations libres et les formalités de la procédure.

Il n'est pas possible, dans le cadre étroit d'un article, de discuter complètement ces questions. Il faut pourtant à chacun des points de vue indiqués ci-dessus dire quelques mots des considérations et des projets les plus importants.

I. — *Répartition des charges.* — La répartition des charges d'une assurance se rattache étroitement aux principes qui sont admis quant à l'obligation de payer les primes, quant à la fixation des primes, et quant au procédé financier de couverture des charges. Pour les trois groupes de l'assurance ouvrière alle-

mande existe maintenant, à chacun de ces points de vue, la plus grande diversité qui se puisse imaginer. Le seul principe qui y soit à peu près appliqué, c'est que les intéressés eux-mêmes, ouvriers et patrons, ont à subvenir aux charges (1). La part suivant laquelle patrons et ouvriers contribuent aux primes, n'est nullement uniforme. L'inégalité est devenue ici une condition de la justice. Suivant la cherté des différentes assurances, on a imposé : pour la moins coûteuse, l'assurance contre les maladies, aux ouvriers 2/3, aux patrons 1/3 des charges ; pour l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, à chaque partie la moitié ; pour la plus coûteuse de toutes, l'assurance contre les accidents, la totalité aux patrons. Cette diversité me semble à l'heure actuelle légitime. Il est vrai qu'une participation des ouvriers au paiement des charges dans l'assurance contre les accidents, par exemple pour 1/3, serait préférable et aurait des avantages à plusieurs points de vue. Si l'on en venait à fondre ensemble toutes les assurances, cette participation devrait avoir lieu.

Plus grave me semble la disparité pour le principe de la couverture des charges. La combinaison des divers systèmes de couverture, telle qu'elle existe à l'heure actuelle, n'est pas bonne. Le système de la couverture du capital, qui est le meilleur au point de vue de la technique de l'assurance, et qui existe pour l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, devrait être introduit aussi dans l'assurance contre les accidents qui a sur les points essentiels une situation semblable. Dans l'assurance contre les maladies, on pourrait le permettre et fixer des règles pour son application. On pourrait réunir les caisses locales de maladies des plus grands districts et former, à côté des fonds particuliers de chaque caisse, un fonds commun pour la couverture du capital. Par là on préparerait une union plus étroite de cette assurance avec les deux autres.

Mais, avant tout, ce qu'il faut critiquer, c'est que les risques des assurés ne soient pas précomptés d'une façon suffisante dans les trois assurances et qu'il n'en soit pas non plus

(1) Il faut en excepter : le supplément fourni par l'Empire dans l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, l'assistance en cas d'accident des personnes employées dans les entreprises de l'Etat et des communes, l'assistance en cas d'accident des ouvriers du bâtiment dans les travaux de courte durée et l'assurance contre les maladies effectuée par les communes.

tenu compte d'une façon suffisante dans le calcul des primes.

Dans l'assurance contre les maladies, il peut y avoir des difficultés particulières à déterminer une moyenne quelque peu exacte des risques de maladie. Il me semble pourtant que, là aussi, les expériences actuelles des entreprises privées d'assurance sur la vie pourraient être utilisées. Les risques de maladie sont notamment en rapport avec l'âge et avec les tares héréditaires, et l'on pourrait faire dans cette direction certaines recherches, quoique peu précises.

Dans l'assurance contre les accidents, la fixation des primes se fait d'après les genres d'entreprise ; on établit les chances d'accidents que présentent les entreprises et on en tient compte dans la fixation des primes. Si, comme cela est à souhaiter, on fait participer les ouvriers aux primes, il faudra alors avoir égard dans une mesure beaucoup plus grande encore au danger des divers métiers. Il faudrait former une échelle de danger pour tous les genres de métiers. Par là il apparaîtrait que les divers genres de travaux dans une même entreprise offrent souvent, au point de vue des dangers, une plus grande diversité qu'il n'y en a entre une profession dans son ensemble et une autre. Il ne faudrait pas, non plus, négliger de tenir compte du facteur de l'âge. Ce serait tout au moins à considérer. Mais il faudrait surtout déterminer dans quelle mesure les différentes professions permettent encore une demi-occupation aux personnes atteintes d'une incapacité partielle de travail.

Dans l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, la vraisemblance qu'il y a à ce que l'assuré atteigne 70 ans, devrait être établie d'après les professions et individuellement. Il faudrait aussi établir les risques d'invalidité des diverses professions, notamment de l'industrie par rapport à l'agriculture ; et, ici aussi, il y aurait à examiner dans quelle mesure pour les différentes professions un travail reste encore possible aux invalides. L'assurance contre les accidents tient compte du degré d'incapacité de travail pour les rentes. Ce n'est pas le cas dans l'assurance contre la vieillesse. Là, on distingue seulement entre bien-portants et invalides. Cela a des avantages et des inconvénients, mais en tout cas la demi-inva-

lidité est un facteur avec lequel il faut compter. Si, dans une profession, les demi-invalides peuvent encore être occupés, et que dans une autre, il n'en soit pas ainsi, ce fait a sur le fardeau des rentes une influence importante qu'il faut connaître.

L'assurance d'Etat ne peut pas se passer des efforts et de l'intelligence dont toute assurance privée a besoin pour pouvoir résister dans la lutte de la concurrence. Et une assurance surtout qui réunit des millions et dont le capital approche de 1 milliard, doit s'appliquer à respecter la technique de l'assurance plus rigoureusement que cela n'a lieu à l'heure actuelle dans l'assurance ouvrière.

La plus grosse difficulté que rencontre l'application rigoureuse des principes techniques de l'assurance, c'est de tenir compte du point de vue social. En les appliquant on aboutit, à mon avis, à une injustice. Il est clair qu'on ne peut admettre des différences importantes dans les primes. Si un Etablissement d'assurance demande, dans l'assurance contre l'invalidité par exemple 30 pfennigs de prime hebdomadaire pour la même classe d'ouvriers pour lesquels l'Etablissement voisin prend seulement 10 ou 5 pfennigs, cela entraîne des conséquences fâcheuses, qui n'ont pas besoin d'être exposées davantage. En tenant compte de tous les éléments des risques, il serait difficile que des différences aussi considérables ne se présentent pas.

Cependant, on peut supprimer toute différence par le procédé suivant, déjà indiqué ci-dessus, si l'on ne se propose pas d'obtenir autre chose qu'une répartition équitable des charges totales entre les différents Etablissements.

On peut obtenir cela de la façon la plus simple pour l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, si le supplément payé par l'Empire, au lieu d'être fixe, est rendu mobile et est considéré comme une prime d'assurance, comme une espèce particulière de prime, due par la communauté à chaque Etablissement. Si les primes des patrons et des ouvriers doivent, dans chaque Etablissement, être fixées seulement d'après le montant des salaires et partout d'une façon uniforme, on ne voit pas par contre pourquoi la collectivité doit fournir à tous les Etablissements la même somme. Elle paye tout autant au total lorsqu'elle paye 1 + 2 + 3 + 3 + 1, que lorsqu'elle a à payer

2 + 2 + 2 + 2 + 2. La contribution de l'Empire ne doit pas être de 50 M. pour chaque rente, mais de la partie de la rente nécessaire pour que celle-ci atteigne son plein montant, lorsque, avec l'égalité des primes, l'Etablissement ne peut pas fournir, au moyen des primes perçues par lui, le plein montant de la rente. Le montant de la *prime de l'Empire* se mesure ainsi pour chaque Etablissement aux risques que chacun supporte pour ses rentes. Il ne s'agit pas de diviser les charges d'une façon arbitraire en charges communes et charges spéciales, mais l'ensemble des risques de chaque Etablissement est partagé en une partie fixe, laquelle est commune à lui et à tous les autres, et en une partie variable qui ne pèse que sur lui. On peut montrer cela de la façon suivante par un exemple en chiffres. Les risques des Etablissements A, B, C, D, E, sont entre eux comme les nombres 21, 27, 31, 34, 37. Ici la partie fixe du risque est 20, la partie variable 1, 7, 11, 14 et 17. Le supplément fourni par l'Empire à ces Etablissements serait proportionnel à cette partie variable des risques. S'il paye au total pour tous les établissements 50, l'Etablissement A recevra $\frac{1}{50}$, B $\frac{7}{50}$, C $\frac{11}{50}$, D $\frac{14}{50}$, et E $\frac{17}{50}$. Le calcul des risques de chaque Etablissement, et leur division en une partie fixe et une partie variable, devraient se faire pour tout l'Empire par un seul et même organe, par un bureau spécial de l'Office impérial d'assurance.

Le projet aurait, avant tout, l'avantage que l'on satisferait à la fois aux besoins techniques de l'assurance qui exigent qu'on tienne compte des risques, et aux nécessités sociales qui demandent que les primes des intéressés (patrons et ouvriers) soient égales partout. Il aurait encore toute une série d'autres avantages, à savoir :

1° Il éviterait que, entre les Etablissements d'assurance, l'égalisation ait lieu d'une façon arbitraire ; on ne pourrait plus parler d'Etablissements riches et d'Etablissements pauvres, dont les derniers seraient assistés par les premiers. Patrons et ouvriers ne fourniraient leurs primes qu'à l'Etablissement auquel ils appartiennent, et les patrons ne verraient notamment consacrer leurs primes qu'aux ouvriers occupés par eux.

2° La libre administration des Etablissements subsisterait

dans une bien plus large mesure qu'avec le projet d'un établissement impérial.

3° Les Etablissements recevraient un droit juridique à la contribution de l'Empire, tandis que dans le projet du gouvernement l'égalisation ne peut pas revêtir la forme de droits juridiques.

4° Enfin l'innovation serait un pas sérieux vers une fusion souhaitable des trois assurances. L'assurance contre les accidents peut être basée sur le même principe. Il suffirait d'introduire ici aussi le paiement d'une prime du tiers par les ouvriers et une participation de l'Empire, de modifier, à l'image des Etablissements d'assurance contre l'invalidité, la mauvaise organisation des corporations d'assurance contre les accidents, et enfin d'employer là aussi le procédé de la couverture du capital. Ainsi se ferait d'elle-même la fusion de l'assurance contre les accidents avec l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, et la contribution de l'Empire pourrait aussi y être employée pour égaliser les risques.

L'assurance contre la maladie ne comporte évidemment pas une union aussi étroite avec les deux autres assurances; car, pour diverses raisons, elle vise une assistance et une organisation locales. Ses opérations sont principalement effectuées par des caisses qui sont étroitement rattachées aux communes. Il s'y rencontre cependant cet inconvénient que les décisions sur les réclamations sont rendues le plus souvent par les autorités communales, alors que les communes ne participent pas aux charges. Il manque donc ici ce puissant aiguillon en faveur d'une gestion économe, qui est au contraire toujours sensible lorsqu'il s'agit de disposer de ses propres ressources. Un autre inconvénient est que, dans les petites communes, le système des protections menace tous les rapports publics; aussi, la bonne tenue de l'assurance contre les maladies est-elle continuellement en péril. Or, en outre de l'intérêt général, existe aussi l'intérêt particulier que l'assurance contre les accidents et l'assurance contre l'invalidité ont à ce que l'assurance contre les maladies soit exécutée d'une façon économique et consciencieuse. Toutes deux se rattachent étroitement à elle. Des soins convenables sont souvent en état d'empêcher que la victime d'un accident tombe à la charge de l'assurance contre les

accidents ou de celle contre l'invalidité. Deux mesures me semblent par suite indiquées :

1° Il faut pousser les communes à contribuer à l'assurance contre les maladies. Cette contribution pourrait, comme pour les assurances contre les accidents et contre l'invalidité, être graduée d'après le montant des risques supportés par les diverses caisses locales de maladies et par les autres caisses. On pourrait de plus, encore ici, satisfaire, plus qu'il n'a été fait jusqu'à présent, aux exigences de la technique de l'assurance.

2° L'administration de l'assurance contre les maladies doit être placée dans une certaine mesure sous la surveillance des assurances contre les accidents et contre l'invalidité. Il ne serait pas à conseiller de rattacher entièrement ou de soumettre les Caisses de maladies aux Etablissements d'accidents et d'invalidité. Mais la surveillance de l'Etat, à laquelle sont soumises l'administration et la gestion de ces Caisses, pourrait être exercée par ces Etablissements, par exemple par des inspections périodiques et par un examen régulier des comptes.

II. *Organisation et procédure.* — Le projet de loi des gouvernements fédérés de 1898 propose une innovation organique : la création de bureaux de rente pour l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. On instituerait des bureaux locaux, dits « Bureaux de rentes » (*Rentenstellen*), pour de petits districts des Etablissements d'assurance. Ces bureaux doivent comprendre un fonctionnaire de l'Etat comme président, et chacun un patron et un ouvrier comme assesseurs. Ils doivent en première ligne préparer les décisions relatives aux rentes dues par l'Etablissement ; les décisions elles-mêmes doivent, en règle générale, rester, comme à présent, aux mains du comité directeur de l'Etablissement. Le gouvernement de chaque Etat doit pourtant avoir le droit d'attribuer aussi aux bureaux de rentes le pouvoir de prendre les décisions définitives. L'innovation répond sans doute à un besoin, qui, il est vrai, n'existe pas également dans tous les Etablissements d'assurance. Une décentralisation uniforme de l'administration est loin d'exister à l'heure actuelle ; les Etablissements ont au contraire, au point de vue de l'espace et du nombre des personnes, une étendue très différente. Il serait donc très désirable qu'une certaine

uniformité soit établie dans ce sens. Il est vrai que là où, comme en Bavière, les Etablissements ont peu d'étendue, les bureaux de rentes seraient une augmentation de l'organisme administratif déjà très compliqué sans cela. Mais il me semble aussi que les bureaux de rentes sont une institution salutaire, susceptible d'une application générale et, notamment, à l'égard de la fusion qu'il faut avoir en vue entre les différentes assurances. Une fois la fusion accomplie, les bureaux de rentes seraient en état de rendre les décisions en première instance sur toutes les réclamations des assurés pour l'ensemble de l'assurance ouvrière. S'ils étaient formés d'une façon convenable, ils pourraient accomplir cette tâche avec peu de peine. Les difficultés juridiques n'en seraient pas considérables ; ce serait essentiellement une tâche formelle, semblable à celle des *Verkehrsanstalten*. Le mieux me semblerait de rattacher les bureaux aux communes. Le président devrait être un fonctionnaire communal ayant une culture juridique, ou un fonctionnaire de l'Etat faisant son stage ; les assesseurs seraient, pour chacun un patron et un ouvrier. Contre les décisions des bureaux de rentes les recours devraient être portés : en cas d'assurance contre les maladies, au comité directeur de la Caisse des maladies ; au comité directeur des Etablissements réunis, pour l'assurance contre les accidents, l'invalidité et la vieillesse, dans le cas de cette assurance. Mais les décisions des bureaux ne seraient pas seulement des décisions préparatoires, mais des véritables décisions sur l'affaire. Contre les décisions des comités directeurs des Caisses et des Etablissements, la voie juridique ordinaire serait ouverte. Toutes les juridictions particulières de l'assurance, tribunaux arbitraux et offices d'assurance, sont à mon avis surperflus en tant que tribunaux. Là où des tribunaux administratifs existent, ce qui est le cas à peu près dans tous les grands Etats de l'Allemagne, ils décideraient en dernière instance. Là où de semblables tribunaux n'existent pas, les tribunaux civils les remplaceraient.

La haute surveillance sur l'ensemble de l'assurance serait transférée aux offices d'assurance existants.

Pour finir, qu'on nous permette encore quelques considérations générales.

Les nombreux défauts de détail qui sont reprochés à l'assu-

rance, et les projets d'amélioration qui ont été présentés dans les milieux de spécialistes et qui ne pouvaient être examinés ici qu'en partie, ont tous, à mon avis, un certain lien intime avec les deux défauts principaux qui ont été mis ici en évidence.

Assurance obligatoire, libre administration, charges couvertes principalement par les patrons et les ouvriers : ce sont là les principes inattaquables, sur lesquels seuls l'assurance peut être convenablement développée.

Mais ce développement ne peut être avantageux pour la collectivité que si l'on satisfait aux exigences exposées ici au point de vue de l'économie et de la bonne admistration.

L'économie exige que l'on tienne plus rigoureusement compte de la technique de l'assurance. La bonne administration exige des formes et des organes plus simples ; et ils ne peuvent en définitive être obtenus que si, dans l'organisation et dans la procédure, l'assurance se montre ce qu'elle est, à savoir, *une institution d'ensemble pour le bien-être des ouvriers.*

R. Piloty, (1)
Professeur de droit public à l'Université de Würzbourg.

(Trad. par M. Sauvaire-Jourdan, agrégé à la faculté de droit de l'Université de Bordeaux).

(1) V. notice biographique, *Revue*, 1897, tome II, p. 428.

PHILOSOPHIE DU DROIT

ET

SCIENCE SOCIALE

Toutes les questions se transforment ou se déplacent. Il y a quelque vingt ans la science sociale rencontrait des adversaires qui, par principe, lui contestaient le droit à l'existence au nom de la liberté humaine. De ce côté les hostilités ont cessé; on s'est aperçu de part et d'autre qu'on envisageait les choses d'un point de vue trop absolu ; la liberté humaine est compatible avec un certain déterminisme des actes sociaux qu'accuse d'ailleurs la régularité des faits enregistrés par la statistique, d'autre part la science n'a point besoin que les faits soient soumis à un déterminisme complet, une certaine moyenne de déterminisme lui suffit; il pouvait donc exister une science des faits sociaux qui ne fût pas exclusive de toute idée de liberté. Puis, il faut bien le dire, la science sociale a prouvé son existence en marchant, c'est-à-dire en se constituant, les opposants se sont lassés.

Cependant, pour des raisons particulières, les résistances se sont perpétuées dans le milieu spécial des hommes de droit; les notions de la science sociale sur le droit n'ont pas paru satisfaisantes aux jurisconsultes, elles ne les ont pas conquis. Il y a plusieurs années déjà, frappé de cet insuccès, je l'avais signalé (1). Je ne pensais pas alors que je serais entraîné moi-même aux études sociales par le désir de voir si le passage de l'un des ordres de connaissance à l'autre ne serait pas plus aisé partant du droit pour arriver à la sociologie qu'en suivant la marche inverse. Lorsque j'ai abordé ces études, je me suis vite

(1) Dans un article intitulé : *Les Facultés de Droit et la Sociologie* inséré dans la *Revue générale du droit* en 1893.

rendu compte du véritable siège de la difficulté. Ce qui a créé le malentendu c'estque le droit est à tendances individualistes et que l'on a pu soupçonner la science sociale d'être au contraire à tendances collectivistes. Cela a amené une antinomie au moins apparente qu'il est urgent de résoudre.

I. — Que le droit soit à tendances individualistes, c'est une vérité qui pourrait être démontrée par l'analyse de sa construction technique telle que l'ont reconstituée les Savigny et les Ihering, mais qui peut l'être aussi par l'examen de la philosophie du droit, c'est-à-dire des théories émises sur les premiers principes.

Nous nous adresserons d'autant plus volontiers à la philosophie du droit que nous sommes sûr de posséder dans un ouvrage tout récent le meilleur de ce qu'elle peut donner. Il y a dans les deux forts volumes d'une lecture si attachante que M. Boistel vient de publier (1) ce que l'on peut appeler le dernier état de la question ; tous les problèmes sont examinés,toutes les opinions rapportées,l'information est à la hauteur de la construction qui est complètement individualiste et très en progrès sur les essais antérieurs. L'originalité de M. Boistel, qui, avec une modestie exagérée, s'abrite derrière Rosmini et Kant est d'avoir, bien plus que ses prédécesseurs, dégagé le fondement de la philosophie du droit de toute métaphysique. La construction est entièrement réaliste ainsi qu'on en pourra juger et, avec raison, l'auteur a pu reléguer en une sorte d'appendice l'énoncé des croyances métaphysiques qui sont les siennes.

Le point de départ de M. Boistel n'est pas le moi subjectif, ni la liberté métaphysique, c'est la personne morale humaine et son inviolabilité. C'est bien là une réalité de fait, j'ajoute que c'est une réalité sociale ; la personne, comme le dit excellemment notre auteur (I. p. 72),c'est l'homme considéré comme ayant un pouvoir de conduite et comme sujet de devoirs; or, il est certain que la personnalité ainsi comprise a une réalité sociale dans la croyance universelle. C'est ainsi que les hommes se voient et qu'ils croient être; c'est l'attitude et le rôle qu'il aiment à se donner ; ils se considérent comme maîtres

(1) *Cours de philosophie de droit*, 2 vol. in-8. Tome I, XVI-504 p. et tome II 454 p., Paris, Fontemoing, 1899.

responsables de leur conduite, la réalité métaphysique leur est en ceci indifférente, leur croyance leur suffit.

Les hommes considèrent en outre cette personnalité comme inviolable. M. Boistel se rencontre ici avec les historiens qui discernent le premier germe du droit dans le sentiment du tort causé, de l'injure faite : l'irritabilité de l'être humain en présence de l'injustice et son besoin de vengeance ne sont que l'effet du sentiment qu'il a de l'inviolabilité de sa personne. En acceptant cette base toute réaliste, M. Boistel s'est rapproché de la science sociale plus qu'il ne le croît peut-être, et nous ne pouvons que nous en réjouir.

Restait à édifier sur cette base une construction entièrement individualiste et qui cependant contînt tout le droit. La philosophie du droit est exigeante, elle tend à l'unité. Depuis les théories du droit naturel, depuis les doctrines philosophiques du XVIIIe siècle, depuis la déclaration des droits de l'homme, depuis le subjectivisme philosophique, depuis la codification des lois civiles, elle est toujours plus individualiste ; elle ne nie pas qu'à côté de l'individu il n'y ait une société, un Etat, un gouvernement, une autorité, des lois, mais elle s'efforce de ramener par quelqu'artifice tout le droit social au droit individuel. C'est là évidemment qu'est l'écueil. On n'a encore trouvé qu'un seul système qui permette d'expliquer uniquement avec l'individuel ce qu'il y a d'irréductiblement collectif dans le social, ce système est le Contrat social de Rousseau dans lequel les individus commencent par faire aliénation totale de leur liberté en faveur de la collectivité, ce qui donne à celle-ci une réalité indéniable. Personne ne veut de la théorie du Contrat social, et l'on a raison, car elle engendrerait un socialisme monstrueux, mais il est bien permis de remarquer que, privée de cette hypothèse, la philosophie du droit erre à la recherche de la pierre philosophale qui permettrait de transmuer le droit individuel en un droit social qui serait réel, tout en restant individuel dans sa racine.

M. Boistel, qui a consacré tout son second volume au droit social ne s'est point dissimulé la difficulté qu'il y a à le reconstruire uniquement avec le droit individuel et à rester cependant dans la réalité. Il a espéré triompher de l'obstacle grâce à la notion fondamentale de personnalité. Il remarque

qu'en fait, les groupements sociaux, volontaires ou involontaires, associations, corporations ou Etats politiques, se présentent à nous comme des personnes morales. La personnalité germe en eux spontanément aussi bien que dans l'individu physique. Il y a là un fait qui évidemment a une valeur, il s'agit de savoir laquelle ; j'y verrais quant à moi la preuve que dans les groupements sociaux il y a quelque chose qui se façonne à l'image de l'individu et qui tend à lui servir d'instrument ; je crains bien que notre auteur ne soit disposé à croire que ce quelque chose devient le tout du groupement social, que la personnalité morale en absorbe toute l'énergie et la convertit toute entière en une énergie individuelle. Je ne crois pas m'être mépris sur sa pensée : il faut bien que la personnalité morale soit l'axe de son système ; d'une part il en étend le bénéfice à toute espèce d'association ou de groupement sans aucune limitation. Ainsi, en dehors de l'opinion commune, il admet la personnalité morale de la société conjugale (II. p. 87) et même celle de la famille ou société paternelle (II. p. 126) ; d'autre part, il n'annonce aucune différence essentielle entre les associations où l'on entre par consentement volontaire et celles où l'on entre au contraire par consentement obligatoire, telles que les sociétés politiques, parce qu'en effet l'œuvre individuelle n'étant pas précisément dans la formation du groupement, mais plutôt dans la création d'une personnalité morale au sein de ce groupement, il est remarquable que cette personnalité morale apparaisse aussi bien dans les groupes politiques que dans les simples associations. Enfin ces personnes morales sont tellement au service de l'individu qu'elles sont considérées comme lui étant, non pas chronologiquement postérieures, mais logiquement subordonnées ; du moins, pour ce qui est de l'Etat, il est entendu que les droits de l'individu préexistent quant à leur substance et que l'Etat n'en peut régler que la modalité (II p. 189 et s.) (1).

(1) Il y a à la p. 291 du t. I un excellent résumé de la doctrine de l'auteur : « la personnalité morale, que nous avons affirmée comme étant l'apanage universel de toutes les Sociétés sans exception, nous est apparue non pas comme une conception absurde et vague, n'ayant d'existence que dans le cerveau des jurisconsultes, mais comme une réalité vivante et agissante. Elle est formée suivant notre doctrine d'éléments empruntés à la personnalité de chacun des associés ;

Tout cela est parfaitement lié et très ingénieux. Ce n'est pas moi qui nierai l'importance du fait de la personnalité morale et de son apparition spontanée dans les groupements sociaux (1) ; je ne contesterai pas non plus l'avantage qu'il y aurait à ramener autant que possible les relations de la vie publique à la figure de droits et d'obligations de personnes morales, puisque en droit administratif j'ai soutenu que dans l'intérêt même des administrés et pour le progrès du droit il conviendrait d'analyser les privilèges de la puissance publique en des droits de puissance publique appartenant à des personnes administratives ; j'estime par exemple que des *droits de police* seraient plus respectueux de la liberté individuelle que *la police*. Non seulement j'ai soutenu ces idées, mais je les ai mises en pratique et j'en ai fait la base de tout un enseignement.

Mais, justement, la pratique, aussi bien que la réflexion, m'ont convaincu que cette conception individualiste a ses limites et M. Boistel ne m'en voudra pas si j'ajoute qu'elles devraient apparaître dans une philosophie du droit. Elles sont senties par la construction technique elle-même ; personne n'ignore la distinction du droit subjectif et du droit objectif; or, ce que M. Boistel et moi avons fait ou tenté, lui en philosophie du droit, moi en droit administratif, c'est une organisation du droit subjectif;mais nous ne devons pas nous dissimuler qu'en dehors de cette organisation, il subsiste du droit objectif qui n'est autre que le droit social en tant qu'il ne saurait se ramener à l'individu. Il nous faut avouer qu'aussi loin que nous poussions la construction subjective il reste un résidu social qui résiste et refuse de se dissoudre en matériaux subjectifs. Une partie de la puissance publique se laisse bien ramener à des droits de puissance que l'on peut expliquer par une sorte de délégation individuelle, par exemple par la théorie individualiste du suffrage universel ; mais il subsiste à côté une puissance publique objective qui se développe en

par suite elle est soumise à des devoirs semblables à ceux qui incombent aux personnes qui entrent dans sa composition et peut se réclamer de l'inviolabilité juridique appartenant à ces mêmes personnes ».

(1) V. dans la *Revue générale du Droit*, 1898, l'article intitulé : *De la personnalité comme élément de la réalité sociale*, et dans mon *Mouvement social* le 2e appendice.

soi et pour soi. Et M. Boistel sait bien qu'il existe une théorie du suffrage universel qui est collective, qui est aussi soutenue que l'autre, qui est pour le moins aussi vraie et qui en somme doit être combinée avec elle ; si l'électeur vote pour lui-même il vote aussi pour la collectivité, il accomplit une fonction sociale en même temps qu'il use d'un droit individuel. Les actes d'administration par lesquels sont exercés les droits de puissance publique donnent lieu eux aussi à des théories objectives qui ont une valeur de droit social; je citerai la théorie du conflit d'attributions fondée sur le principe tout objectif de la séparation des pouvoirs (1), celle du recours pour excès de pouvoir fondée sur des vices objectifs de l'acte d'administration, celle de l'acte de gouvernement, etc. Le résidu réfractaire est dans l'Etat, dans la loi, dans l'autorité, partout. L'Etat n'est pas tout entier au service de l'individu,il représente aussi un corps politique qui a ses destinées collectives ; la loi n'est pas uniquement « la notion suivant laquelle un être libre se dirige dans ses actes » (I. p. 24), il y a en elle quelque chose de nécessaire ; l'autorité n'est pas entièrement consentie, elle s'impose en partie ce qui d'ailleurs est reconnu par notre auteur (II, p. 336 et s.). La limite du droit objectif apparaît même en matière civile; on sait bien que les règles de procédure ne constituent que très exceptionnellement des droits acquis pour les individus; les lois sur les successions n'accordent pas davantage de droits sur les successions non ouvertes. On appelle cela de la réglementation, c'est du droit social irréductible.

Nous sommes ainsi avertis que la théorie de la personnalité ne saurait supprimer le collectif et nous devons en rechercher les raisons.

Il en est une première bien simple, c'est que le collectif se retrouve dans la personnalité elle-même, à notre point de départ. La personnalité est en grande partie une croyance sociale, par conséquent un fait collectif ; ce n'est pas à dire qu'elle n'ait pas une racine individuelle dans la conscience du sujet, mais elle en a une autre dans le milieu social et ce qu'il y a

(1) On peut bien dire de la séparation des pouvoirs, comme de certains autres principes constitutionnels qu'ils sont des garanties individuelles, mais c'est à la condition de reconnaître qu'ils ne se ramènent pas à des droits subjectifs de l'individu et par conséquent que ce sont des garanties individuelles objectives.

d'intéressant, c'est la réaction que ce milieu social exerce sur sa physionomie. La personne morale est sans doute l'individu en tant que maître de sa conduite, mais cette conduite est celle qu'il tiendra dans le milieu social et tout de suite celui-ci lui impose une marque qui lui est propre ; comme il tend par lui-même à la stabilité, ainsi que nous le verrons plus loin, il faut, de toute nécessité, que la conduite de l'individu soit cohérente, pour cela la personnalité sera toujours identique à elle-même, toujours saine, toujours capable, toujours responsable, sauf en des circonstances cataloguées d'avance comme entraînant des incapacités d'agir ou des atténuations à la responsabilité, minorité, démence, excuses pénales, etc. Cette personnalité sera censée enfermer une volonté toujours en acte et toujours tendue vers les mêmes objets, elle soutiendra par cet artifice des droits perpétuels, elle accomplira des prescriptions, elle fera des acquisitions dont elle ignorera réellement l'événement. Cette personnalité morale ou juridique sera un masque, elle jouera un certain rôle social, elle sera très éloignée de la réalité du moi subjectif qui est mouvante, pleine d'oublis, d'erreurs et de défaillances ; sa rigidité artificielle sera la limite imposée par le collectif à la fantaisie du sujet individuel ; de même que les usages de la société imposent à nos mouvements une allure modérée et convenable, de même le milieu juridique modèlera notre conduite dans son principe même sur un type classique destiné à supprimer les écarts.

Ce n'est pas tout, non seulement la personne morale ou juridique, considérée comme agent de la conduite, comme pouvoir directeur, n'a pas toute la liberté de mouvement qu'elle aurait en dehors du milieu social, mais elle n'absorbe pas non plus tout ce qui devrait être conduit et de ce côté encore elle trouve une limite qui le plus souvent procède du collectif. La personne n'absorbe même pas tout l'individu humain ; il y a ce que M. Boistel appelle la nature de l'homme, c'est-à-dire un ensemble de forces qui s'agitent dans l'individu, mais qui sont singulièrement collectives par leur origine puisqu'en somme c'est elles qui font que l'individu appartient à l'espèce humaine, laquelle espèce vit en société ; il y a les énergies physiques, le tempérament, le caractère, les instincts, les sentiments, les

passions, les préjugés intellectuels, avec leur cortège de forces héréditaires, de diathèses physiques et de prédispositions morales. A plus forte raison, la personne n'absorbe-t-elle point le milieu extérieur dans lequel elle doit développer son action, que ce soit le milieu social ou le milieu purement physique. Dans tous ces éléments donnés en dehors de la personne et qu'il s'agit précisément de discipliner et de soumettre à celle-ci, M. Boistel ne voit que des *moyens* pour la conduite ; il admet dès lors que la personne triomphera toujours et partout, qu'elle imposera constamment sa maîtrise. Cela est de l'optimisme et non du réalisme. Il est clair qu'il y aura des résistances autant et plus que des obéissances, soit dans l'individu lui-même, soit hors de lui, et ces résistances seront dues en grande partie au collectif.

Ces observations prennent un singulier relief si maintenant nous passons des individus physiques aux groupes sociaux. La part du milieu social, c'est-à-dire du collectif, dans la création de la personnalité morale des groupements, devient d'autant plus importante que le groupement lui-même dont elle va être l'expression n'est point une pure somme d'individualités, mais bien déjà un milieu collectif. D'un autre côté, cette personnalité n'absorbe pas toute la réalité du groupement ; les hommes ne mettent pas en commun seulement des volontés pures, mais aussi des intérêts et des passions avec lesquels il faut compter dans la pratique et qui sont fortement influencés par le milieu collectif, qui sont compliqués et enchevêtrés ; d'ailleurs dans les corps politiques les hommes sont unis par des hérédités, des fatalités de race, des événements historiques dont les conséquences échappent à l'action de la volonté individuelle et qui sont en soi collectives.

Si la réalité collective dépasse la notion de la personnalité, il n'est pas étonnant qu'elle déborde de toutes parts la construction subjective édifiée sur la base de cette personnalité. Je ne veux pas revenir sur des observations déjà présentées, je me bornerai à signaler deux faits auxquels, par suite de ses lacunes, la construction individualiste ne donne pas toute leur valeur et malheureusement ils sont fondamentaux, c'est le fait de la sociabilité et celui de l'organisation politique.

Il est remarquable que M. Boistel élimine purement et sim-

plement la sociabilité (I, p. 134 ; II p. 213) il n'y voit que des rapports de coexistence ou de voisinage ; or, dit-il, la société ne comporte que des rapports de collaboration. Il supprime d'un trait de plume la moitié des rapports sociaux, les cérémonies, les fêtes, les relations de politesse qui ne reposent que sur la cohabitation des hommes et il en vient à oublier le mur mitoyen.

Car les rapports de coexistence donnent lieu à des règles juridiques, les exemples abondent : les règles pénales qui prohibent le meurtre et le vol ne sont-elles pas relatives à la coexistence des hommes plutôt qu'à leur collaboration ? La police n'est-elle pas en grande partie pour assurer la paisible coexistence ? L'administration tout entière avec ses circonscriptions territoriales et ses services publics territoriaux n'envisage-t-elle point les hommes surtout comme des cohabitants ? Elle-même n'est-elle point une voisine un peu gênante juxtaposée aux individus ? Dans une étude récente j'ai montré que la *gestion administrative* suppose une collaboration entre l'administration et les administrés, mais il reste encore toute la puissance publique proprement dite qui ne saurait donner lieu qu'à des relations de voisinage. Ainsi la coexistence est juridique, elle est donc sociale, et la sociabilité qui l'engendre est sociale aussi ; il se peut qu'elle soit plus près du collectif que de l'individuel, nous n'y pouvons rien.

Son système oblige aussi M. Boistel à dénaturer la société politique, il ne l'appelle plus d'ailleurs que la société civile et n'y voit qu'un milieu favorable au développement des droits de l'individu. Le langage lui-même indique cependant qu'il y a une différence entre la société civile et la société politique ; que celle-ci soit en partie pour le citoyen ce n'est pas douteux, mais qu'elle ait aussi des destinées nationales ou internationales, cela ne l'est pas non plus.

Ainsi voilà une construction de la philosophie du droit, qui en est la dernière expression, elle est rigoureusement individualiste, mais aussi elle ne réussit point à expliquer tout le social et partant tout le juridique. La philosophie du droit a répudié toute métaphysique, elle est devenue réaliste, elle s'est par là rapprochée de la science sociale, mais est encore restée trop constructive, elle veut trop ramener toutes choses à

l'unité ; elle ne veut pas accepter la donnée véritable du problème social qui a deux termes, l'individuel et le collectif, et qui consiste dans leur conciliation pratique.

II. La science sociale, qui est d'observation, tient compte scrupuleusement de toutes les données du problème ; à ce titre elle reconnaît qu'il existe une réalité collective distincte dans une certaine mesure de l'individuelle. Sans doute elle ne conçoit point la société abstraction faite des individus qui la composent, mais elle ne conçoit pas non plus d'individualité humaine véritable en dehors de la société. Elle n'a pas la préoccupation de tout ramener à l'unité, elle se résigne au dualisme s'il est nécessaire. Cet hommage que rend la science sociale à l'existence réelle de la collectivité est ce qui la fait suspecte ; on en conclut qu'elle est disposée à sacrifier les droits de l'individu à ceux de la collectivité ; cela est tout à fait injuste ; la science sociale n'est pas plus collectiviste qu'elle n'est matérialiste, rien ne dit qu'elle ne dégage pas définitivement la suprématie de l'individu, mais elle n'est pas disposée à supprimer les droits de la collectivité dans ce qu'il ont d'irréductible.

Ce problème de la conciliation du collectif avec l'individuel m'a préoccupé puisque je ne suis allé à la science sociale que pour voir s'il ne pouvait pas être résolu dans le sens individualiste qui est celui du droit. On m'excusera de parler de mes travaux. Je sais qu'il y a lieu de les justifier, car leur opportunité a été contestée dans les milieux juridiques et il n'est pas mauvais de montrer qu'ils ne constituent après tout qu'une tentative individualiste. J'ai publié deux ouvrages, la *Science sociale traditionnelle* en 1896, le *Mouvement social* en 1899 ; ils gagneraient maintenant à être refondus en un seul, l'unité de la doctrine en apparaîtrait mieux. Cette unité je vais m'efforcer de la faire saisir dans une brève analyse.

Il y a dans la société deux éléments irréductibles, l'individu et la collectivité, mais cette constatation ne suffit pas, il faut déterminer le mode d'existence de ces éléments. Les doctrines courantes s'étaient attachées à la détermination d'un mode d'existence unique ; pour une certaine école c'était l'existence biologique, les collectivités étaient de vastes organismes vi-

vants, et les individus ne devaient être envisagés que comme les éléments cellulaires de cet organisme ; pour une autre école, l'existence sociale, était au contraire purement psychologique, les collectivités ne consistant qu'en des systèmes d'idées et les individus n'y figurant qu'en qualité de purs esprits. Je ne m'étendrai pas sur les inconvénients de ces conceptions étroites. J'ai cru, pour ma part, qu'il fallait élargir la donnée et, grâce à des analogies scientifiques dont je fais grâce ici, je suis arrivé à déterminer trois modes d'existence principaux pour les éléments sociaux ; j'estime que l'individu comme la collectivité peuvent être envisagés : 1° à l'état de mouvement ou d'activité ; 2° à l'état de représentation idéale, c'est-à-dire comme consistant partiellement en des systèmes d'idées ; 3° à l'état de conduite. Ces trois modes d'existence, bien qu'ayant chacun une réalité distincte, sont cependant reliés l'un à l'autre grâce à la conduite, en ce sens que la conduite est obtenue par l'application à l'activité brute de certaines règles, c'est-à-dire de certaines idées (1). Il y a ceci de nouveau par rapport à la doctrine bien connue de M. Fouillée, que la transformation de l'idée en activité brute ne s'opère pas directement, qu'il y a au contraire nécessairement l'intermédiaire de la conduite. En résumé, toutes les fois que les hommes appliquent une idée à une action, ils sont à l'état de conduite. C'est la première fois, je crois, que la conduite avec ses corollaires, la morale et le droit, obtient dans une sociologie, la place essentielle qui lui revient.

Cette classification est tout à l'avantage de la thèse individualiste, car la conduite est la conciliation pratique de l'activité et de l'idée et c'est l'idée qui y domine de plus en plus ; or c'est l'activité sociale qui est collective et c'est l'idée qui est individualiste ; à mesure donc que la conduite se développe, à mesure que l'idée s'y affirme, l'individualisme grandit. Je dis que le collectif se trouve essentiellement dans l'activité et dans le mouvement social ; en effet il se produit quantité d'événements sociaux qui agissent directement sur la collectivité, les formations de races et de langues, les migrations des peuples, les fléaux naturels, les épidémies, les guer-

(1) M. Boistel le remarque justement, une loi est avant tout une notion des choses, c'est-à-dire une idée.

res, les bonnes ou mauvaises récoltes, etc. ; d'autre part, il ne serait pas difficile de démontrer que tout travail est coopératif et que par conséquent, il n'y a pas d'activité véritablement individuelle. Au contraire, l'individuel se retrouve essentiellement dans l'idée que l'homme se fait des choses sociales ; est-ce parce que la pensée est le fond de l'être humain ? Toujours est-il que l'individu aime à se retrouver dans ses pensées et que toutes les conceptions qu'il se fait du monde sont plus ou moins anthropomorphiques, c'est-à-dire individualistes. Aussi, bien qu'il y ait des conceptions et des théories sociales collectivistes, on peut affirmer qu'elles sont les résultats d'un effort de l'esprit de contradiction ; que les théories individualistes sont les seules spontanées et naturelles et qu'elles tendent constamment à réaliser l'individualisme par la conduite.

Telle est la doctrine développée dans mon *Mouvement social* ; elle n'est pas complète, nous faisons intervenir une tendance sociale, il reste à savoir si pratiquement elle aboutit ; il nous faut une théorie du progrès et, en effet, elle est l'axe de toute sociologie. Dans ma *Science sociale traditionnelle*, j'ai construit la théorie du Progrès. J'ai montré que, dans une certaine direction, non seulement la société s'augmente d'une façon pour ainsi dire matérielle, mais qu'en même temps elle s'institue toujours davantage par une réaction toujours plus grande de l'individuel sur le collectif ; cette direction est d'ailleurs celle du sacrifice, car en vertu d'un paradoxe apparent, c'est par le renoncement beaucoup plus que par l'affirmation, que se réalise l'individuel ; ainsi l'individu ne peut assurer en lui-même la maitrise de la conduite qu'en réprimant ses instincts et ses passions. J'ai montré enfin que la tradition idéaliste, par laquelle s'est réalisé le progrès, contient une sorte de révélation de la vérité sociale, car logiquement cette vérité doit se révéler par la vie.

J'ai donc reconstitué un individualisme par la seule science sociale ; ce n'est qu'un essai, on en pourra tenter bien d'autres ; je n'en veux tirer que cette conclusion, à savoir que la science sociale n'est pas nécessairement et systématiquement hostile à l'individu, qu'au contraire, elle lui est favorable.

III. Il ne suffirait pas cependant que la science sociale se fit

accepter des jurisconsaltes parce qu'elle serait individualiste, il faut encore qu'elle assure son avantage en expliquant mieux que ne le fait la philosophie du droit ce qu'il subsiste de collectif dans la société. C'est à quoi elle ne manque point.

Prenons la question de la société politique et de l'Etat. La philosophie du droit ne voit en eux qu'un milieu favorable à la garantie des droits de l'individu, elle leur donne le nom de société civile. En science sociale, nous admettons que la société politique et l'Etat existent aussi en partie pour eux-mêmes. Mais quelle est donc la signification de leur existence et comment l'interpréter pour qu'elle ne soit point hostile à l'individu ? Cela est extrêmement simple. Si nous nous reportons à cette idée fondamentale que la société comme l'individu a d'abord une existence d'activité et de mouvement, nous observons que le mouvement a lui-même deux formes, celle du mouvement proprement dit et celle du repos ou de l'équilibre, la modalité dynamique et la statique. Eh bien ! toute organisation sociale, comme d'ailleurs toute organisation dans la nature, est un moyen par lequel se réalise la forme statique du mouvement. L'organisation politique existe donc parce qu'il faut qu'il y ait dans la société humaine une certaine fixité, l'Etat se crée parce qu'il faut qu'il y ait de la stabilité. L'Etat est de la stabilité. Cela a l'air d'un jeu de mots dans la langue française, c'est une vérité profonde. C'est pourquoi j'ai dit dans mon *Mouvement social* que l'Etat puissance publique, l'Etat personnifié que nous connaissons, repose avant tout sur une situation d'état, ou, si l'on veut, que l'Etat, avant d'être une personne est un régime, que ce qu'il y a de fondamental dans l'Etat est le régime de l'Etat et que la fonction essentielle de l'Etat est de donner de la stabilité aux rapports sociaux.

Bien que cette stabilité existe pour elle-même et qu'elle constitue un besoin de la nature entière, il est clair qu'indirectement elle peut être tournée à l'avantage de l'individu; car l'individu aussi qui agit et se meut a besoin de repos et la stabilité du milieu social ne peut que lui être favorable, à la condition qu'elle respecte sa liberté, combinaison d'équilibre mobile qui est à proprement parler l'œuvre de la réaction individualiste et qui aboutit à l'Etat moderne, à l'Etat progressif.

Cette analyse me conduit à préciser la part qui revient au régime d'Etat dans la genèse des droits individuels, Je ne crois pas, ainsi que l'avance M. Boistel, que le régime d'Etat n'influe que sur la modalité des droits et que toute leur substance provienne de la personne individuelle. Elle en vient en partie, mais non en totalité. La question est de savoir si la stabilité qu'il y a dans tout droit, qui distingue par exemple la propriété de la possession, qui fait que les droits se conservent sans être actuellement exercés, si donc cette stabilité qui est en partie due au régime d'Etat, n'est qu'une modalité du droit ou si elle n'est pas plutôt de sa substance. A mon avis elle est de la substance, car un droit est une liberté individuelle dont le pouvoir est assuré de stabilité. Ainsi, le régime d'Etat fournit de leur substance aux droits individuels et ceux-ci naissent en lui. Il ne faut pas confondre le régime d'Etat avec l'Etat personnifié, ni avec le gouvernement, et il ne faudrait pas conclure de ce qui précède que le gouvernement concède les droits. C'est la concession gouvernementale qui ne détermine que la modalité du droit ; quant à sa substance elle s'est créée bien avant dans la situation stable qui est le régime d'Etat. Quant aux relations qui unissent le régime d'Etat avec le gouvernement de l'Etat puissance publique, je n'ai pas le loisir de les étudier ici.

Descendons maintenant jusqu'à la classification des droits fondamentaux de l'individu. M. Boistel, par une analyse dont la justesse m'a frappé, les ramène à deux catégories, celle de la liberté et celle de la propriété (I, p. 96 et s.) ; la liberté est l'activité propre inviolable dans la personne, la propriété est le signe qu'un lien inviolable s'est établi entre la personne et les objets de son activité. Liberté-propriété, forment ainsi un couple parfait qui correspond à cet autre : sujet-objet. Toutefois ce couple n'est justifié que du point de vue individuel par la nécessité d'assurer l'inviolabilité de la personne et de toute son activité ; la science sociale arrive à une justification plus complète. Il n'y a point de difficulté pour la liberté individuelle, nous savons que la science sociale est obligée de constater l'orientation nettement individualiste du progrès ; il y en a peut-être davantage pour la propriété individuelle, car on pourrait être tenté de soutenir que la véritable liberté sera

plus pleinement réalisée par la propriété collective que par l'individuelle. Voici la solution de la science. Tout ce qui se meut tend au repos ; dans la vie sociale, l'individu développe de l'activité personnelle, du pouvoir personnel, son activité et son pouvoir tendent à un repos qui soit également personnel. Or la propriété est la stabilité du pouvoir, le repos de l'activité ; la propriété individuelle est donc l'aboutissant logique de la liberté et de l'activité individuelle. Hors la propriété individuelle, la liberté de l'individu est sans signification, car c'est une activité qui cherche sa forme de repos et qui ne la trouve pas. Ainsi la propriété individuelle ne se justifie point parce qu'elle serait le produit de l'activité, c'est-à-dire du travail, cette théorie est erronée ; elle se justifie parce qu'elle est la satisfaction du besoin de repos et de stabilité qui est inhérent à l'activité. Cette explication ne contredit en rien celle de la philosophie du droit, il semble qu'elle y ajoute.

Bien d'autres notions juridiques mériteraient encore d'être examinées, par exemple celle de la loi, mais j'ai la volonté d'être bref. Ces exemples suffisent à montrer que la science sociale a sa place marquée à côté du droit comme une auxiliaire. Je dis auxiliaire. Je me garderai bien de prétendre en effet que la science sociale ait la même valeur que le droit ou la philosophie du droit. Ceux-ci sont des éléments de vie, la science n'est que connaissance pure. Or, à l'encontre de Nietzsche, j'estime que la vie passe avant la connaissance. Seulement, la vie peut utiliser la connaissance. Le droit peut tirer parti de la science sociale, comme il l'a fait par exemple de l'économie politique ; la philosophie du droit peut apprendre d'elle qu'il est des bornes que l'individualisme ne saurait dépasser parce que les institutions sociales, même les plus individualistes, ont, vues d'un certain côté, une signification collective.

MAURICE HAURIOU.
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Toulouse.

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE AUSTRALIENNE [1]

Depuis quelques années, la coutume suivante s'est établie en Australie : chaque été, les premiers ministres de toutes les colonies se réunissent en conférence pour régler leur ligne de conduite dans les matières qui sont d'intérêt commun pour l'Australie tout entière. Dans une de ces conférences, tenue en janvier 1895, on résolut de prendre les dispositions nécessaires pour la réunion d'une Convention fédérale australienne. Cette convention devait à son tour se charger d'élaborer une constitution, constitution à soumettre enfin à la ratification d'un plébiscite.

La conférence de cette année s'est occupée, comme on s'y attendait, des amendements proposés à la Constitution. Sa pensée était surtout de rendre ces amendements acceptables pour l'ensemble des colonies.

Les six colonies ont été représentées à la Conférence, et les premiers ministres ont adopté, à l'unanimité, une série d'amendements à soumettre ensuite, en même temps que le bill original de la Confédération, aux électeurs des diverses colonies.

Comme les échecs des projets antérieurs provenaient de l'opposition de la Nouvelle-Galles du Sud, et que l'adhésion de cette colonie était absolument nécessaire pour tout projet de confédération, on prit la résolution de soumettre immédiatement le nouveau bill à l'approbation des électeurs néo-gallois.

Voici en substance quels furent les amendements adoptés :

La difficulté principale était de fixer une capitale à la confédération, difficulté presque insoluble, étant donné les prétentions rivales et inconciliables de Sydney et de Melbourne. On trancha le différend par une transaction : 1° La capitale

(1) V. les nos de mars-avril et de septembre-octobre, 1899.

devrait être établie sur le territoire de la nouvelle-Galles du Sud : 2° Elle devrait être située à au moins 100 milles de Sydney ; 3° A titre provisoire, jusqu'à ce que le parlement fédéral eût définitivement fixé l'emplacement de la capitale et pris les dispositions matérielles pour l'installation des autorités législative, exécutive et judiciaire, ce parlement se tiendrait à Melbourne. — On peut citer encore deux résolutions intéressantes concernant la capitale : d'abord, à l'instar de Washington, le territoire serait en dehors de tout Etat et sous le gouvernement direct de la Confédération. — Ensuite, le territoire de la capitale serait, jusqu'à concurrence de cent milles carrés, la propriété de la Confédération ; de cette manière, les plus-values possibles profiteraient, non à des particuliers, mais à la nation.

Sur la question prévue d'un désaccord entre les Chambres, voici la solution des amendements adoptés. Les amendements décident que, dans la réunion des deux chambres en congrès, la décision appartiendra à la majorité absolue, comprenant les trois cinquièmes de l'assemblée entière. La conséquence sera la suivante : Les représentants des deux grandes colonies — Nouvelle-Galles du Sud et Victoria, — pourront, par leur coalition, faire la loi aux députés des quatre petites colonies.

Voici la solution adoptée relativement aux modifications de la constitution. Si une loi relative à une modification de la Constitution est adoptée deux fois par une des chambres, à la majorité absolue, et que l'autre chambre refuse de s'y associer, il y a appel au corps électoral. Il faut alors, suivant une formule un peu compliquée, l'assentiment de la majorité des votants dans la majorité des Etats, et aussi la majorité de tous les votants prise en bloc. Il y a peut-être ici un rapprochement lointain à faire avec le pouvoir d'amendement dans la constitution suisse. — Du reste, il a été reconnu, et il n'y a pas le moindre doute à cet égard, que le mécanisme pour les amendements d'ordre constitutionnel ne fonctionnant pas de la même manière que celui qui s'applique aux conflits entre les chambres dans les matières simplement législatives, il se peut que le cabinet — d'où dépend virtuellement le choix de la marche à suivre — préfère parfois abandonner la voie simplement législative et incorporer un projet dans la consti-

tution. En agissant ainsi, on suivra purement et simplement ce qui se passe dans le fonctionnement des constitutions particulières aux Etats-Unis.

Les autres amendements, relatifs aux finances, aux élections des représentants du Queensland dans le Sénat fédéral, sont relativement sans importance.

La conférence des premiers ministres avait décidé que la Nouvelle-Galles du Sud voterait la première sur les amendements : malgré cette décision, on a trouvé plus opportun de saisir l'occasion des élections générales dans l'Australie du Sud pour placer au mois de mars le referendum dans cette colonie. L'amendement à la Constitution y fut adopté par 66.570 voix contre 17.053.

Le 2 juin, après un conflit entre les deux chambres de la législature locale, un bill relatif aux amendements a été adopté dans la Nouvelle-Galles du Sud : il y a eu 107.420 voix en faveur du bill, et 82.741 contraires ; majorité en faveur du bill, 24.741.

Le vote eut lieu dans les colonies de Victoria et de Tasmanie le 27 juillet, des majorités indiscutables s'y prononcèrent en faveur du bill. Les amendements eurent 152.000 partisans dans la colonie de Victoria et seulement 10.000 adversaires, soit une majorité de 142.000 voix. En Tasmanie il y eut 13.000 adoptants contre 1.000 opposants, soit une majorité de 12.000 voix.

C'est ainsi qu'a pris fin la grande lutte qui a eu pour théâtre les législatures locales et les conventions. L'avenir de la fédération australienne est assuré : L'acceptation de la constitution par quatre colonies aura pour conséquence une adresse dans ce sens à la couronne ; on peut espérer qu'en mai 1900 la constitution australienne aura reçu l'homologation du Parlement impérial.

W. Harrison Moore,
Professeur à l'Université de Melbourne.

(*Traduit par M. I. Lameire*).

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

LE MOUVEMENT PROTECTIONNISTE EN 1898 ET 1899
(*1er article*).

SOMMAIRE. — 1. Introduction. — 2. L'accord franco-italien. — 3. L'élévation des droits sur les vins étrangers en France. — 4. L'importation des vins en Angleterre et la production française. — 5. Les vins français aux Pays-Bas. — 6. Le renouvellement du compromis austro-hongrois. — 7. La convention franco-anglaise sur le partage de l'Afrique et les douanes. — 8. L'accord franco-américain. — 9. L'état présent et l'avenir de la question du sucre.

1. INTRODUCTION. — Depuis le jour où nous avons étudié les manifestations du protectionnisme en 1897 (1), le champ du libre-échange s'est encore restreint dans des proportions singulières. En France, les nouvelles concessions qui ont été faites du tarif minimum témoignent d'un protectionnisme plus accentué que par le passé ; on ne voit plus, comme autrefois, ce tarif s'abaisser pour certains produits, pour ceux qui sont en tête de la production et de l'exportation du pays avec lequel nos Chambres s'accordent ; au contraire, on exclut de plus en plus du tarif minimum ces produits, on restreint l'application du tarif minimum à un nombre de plus en plus petit d'articles ; c'est ce que nous montrera l'étude des accords, conclus avec les Etats-Unis et l'Italie. D'un autre côté, notre pays se trouve dans la phase, singulièrement critique, où, la protection ayant eu pour résultat de développer la production au delà des débouchés, les tarifs douaniers et les primes cessent de produire leur effet, et où il faut chercher de nouveaux remèdes ; c'est l'enseignement que fournit l'étude soit de la question du sucre, soit de celle des blés.

Le protectionnisme s'accentue également dans les pays étrangers ; l'Angleterre paraît de plus en plus songer à s'écarter des règles du libre-échange ; les nouveaux principes admis, en vue de l'augmentation de la consommation du café, au Brésil, sont de nature à effrayer les nations européennes, principalement la nôtre, et à leur imposer des changements dans leurs tarifs.

Ce qui frappe par dessus tout, c'est le défaut de stabilité des tarifs douaniers ; de plus en plus ils constituent des tarifs de guerre ou d'attente, répondant aux tarifs trop élevés de l'étranger ou inspirant des représailles, destinés à provoquer des demandes d'atténuation et, par compensation, des faveurs. Le tarif minimum, qu'on présentait naguère en France comme une garantie de stabilité, a sans doute ses avantages, mais son inconvénient principal est d'empêcher précisément la stabilité indispensa-

(1) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 449 et s.

ble à la sécurité et au développement des relations commerciales entre les nations ; jamais les tarifs douaniers n'ont subi d'aussi fortes atteintes que dans ces dernières années.

Nous avons choisi, pour étudier le mouvement douanier dans ces deux dernières années, les événements qui nous ont paru présenter le double caractère d'être plus particulièrement féconds en résultats pratiques et de faire plus complètement ressortir la nature et les effets de la politique douanière des principaux pays.

2. L'accord franco-italien (1). — Si les finances d'un Etat influent sur sa politique, on voit quelquefois aussi sa politique influer sur ses finances. Il n'est pas de plus suggestif exemple des aberrations économiques auxquelles peuvent conduire les haines politiques que la dénonciation, par le gouvernement que dirigeait M. Crispi, du traité de commerce franco-italien.

L'Italie est un des nombreux pays qui, longtemps avant la France, s'étaient voués au protectionnisme ; il s'y est introduit par une loi du 9 août 1883, qui augmentait dans une forte proportion les tarifs établis en 1878. Pendant quelques années, la France ne souffrit pas sensiblement de ce changement de système; les deux nations étaient liées l'une vis-à-vis de l'autre par un traité de 1881, qui ne devait prendre fin que le 1er janvier 1888, et qui, à l'exemple des autres traités de commerce, contenait la clause de la nation la plus favorisée. Cependant, comme le tarif conventionnel ne prévoyait pas tous les articles, mais seulement ceux d'entre eux qui faisaient l'objet d'un trafic plus ou moins important entre les deux nations, cette première élévation des droits eut pour effet d'empêcher le développement de nos importations en Italie pour les articles français qui, jusqu'alors, étaient peu demandés sur le marché italien; le régime du tarif général était, à la vérité, également appliqué en France aux produits italiens qui n'étaient pas visés par le traité; mais on se souvient que nous nous trouvions alors régis par le tarif général, très modéré, du 7 mai 1881, et à la différence du tarif général italien, le nôtre ne fut pas modifié dans le cours de la durée du traité franco-italien.

L'Italie avait donc tout intérêt à maintenir une situation qui lui était avantageuse; son rôle aurait dû consister tout au plus, devant les velléités de protectionnisme qui commençaient à se manifester chez nous, à augmenter le nombre des articles d'exportation dans un nouveau traité et à demander que ce traité eût la plus longue durée possible.

Pour ne pas continuer par tacite reconduction, le traité devait être, suivant les clauses d'usage, dénoncé avant le 1er janvier 1887. On sait combien, à cette époque, la situation était tendue entre la France et l'Italie ;

(1) Loi du 2 fév. 1899, *Journ. off.* du 4, p. 857 : « Le gouvernement est autorisé à concéder, par décret, l'application du tarif minimum, résultant de la loi du 11 janv. 1892 et des lois postérieures, aux marchandises originaires de l'Italie, à l'exception des soies et soieries, tant en France et en Algérie que dans les colonies, les possessions françaises et les pays de protectorat de l'Indo-Chine.

ce fut la cause véritable — les volumineux *livres jaunes* de l'époque en font foi — de la rupture des relations commerciales entre les deux pays. Le traité fut dénoncé par l'Italie. Il faut pourtant ajouter qu'en Italie le protectionnisme subissait, au moment de la dénonciation du traité, une nouvelle recrudescence, que peu de temps après y fut promulgué le tarif général très élevé du 14 juillet 1887, et que ce changement aggrava la difficulté des négociations. Mais la situation se trouvait déjà caractérisée par le défaut de renouvellement du traité de navigation passé le 13 juin 1862 entre la France et l'Italie et qui, échu le 16 juillet 1886, ne fut pas renouvelé.

Comme des négociations furent engagées entre les deux gouvernements à la vérité, sans grand espoir d'entente, on convint de prolonger de deux mois, c'est-à-dire jusqu'au 1er mars 1888, l'application du traité expiré. Bientôt, devant l'impossibilité officiellement reconnue d'aboutir, on vit en même temps deux tarifs de guerre entrer en vigueur, le 27 février 1888, vote par les Chambres françaises de surtaxes spéciales à l'importation des produits italiens ; le lendemain, décret du roi Humbert imposant un tarif différentiel très élevé aux importations françaises. Dés le 1er mars, les coups s'échangeaient. L'esprit qui animait les législateurs français était de taxer les produits italiens les plus répandus en France de droits égaux à ceux dont les produits similaires venant de France étaient frappés en Italie ; l'esprit du décret italien était de surélever ces derniers droits.

Le gouvernement italien s'aperçut rapidement que son intransigeance lui était préjudiciable et menaçait de lui nuire davantage encore ; non seulement, comme nous le dirons plus loin, son commerce avait subi une atteinte terrible et certaines de ses provinces s'étaient trouvées ruinées, mais le progrès des idées protectionnistes en France, l'approche du vote de notre tarif de 1892, lequel menaçait d'être très élevé, donnait la certitude à l'Italie que si ses produits continuaient à être taxés en France plus défavorablement que ceux des autres pays, nos frontières leur deviendraient infranchissables.

Aussi est-ce de l'Italie qu'est venue la première manifestation d'un esprit plus conciliant. La loi du 25 décembre 1889 y décida que le tarif général établi en 1887, et modifié par certaines lois postérieures, serait appliqué aux produits français. Le contre-coup de cette atténuation se produisit naturellement en France ; la loi douanière du 11 janvier 1892 s'appliqua aux produits italiens comme à ceux des autres pays, et une déclaration du ministre du commerce, sanctionnée par l'approbation des Chambres, proclama que la loi du 27 février 1888 était abrogée. Désormais donc l'état d'hostilité cessait ; si les deux Etats ne s'accordaient réciproquement aucun traitement de faveur, du moins ils s'appliquaient le droit commun.

Le résultat n'en fut pas moins désastreux pour le commerce des deux pays, mais surtout pour le commerce italien. Les exportations françaises en Italie, qui étaient de 326.188.000 fr. en 1887 (1), étaient graduellement

(1) Le chiffre le plus fort avait été celui de 1882 (418.065.000 fr).

descendues à 160.833.000 fr. (chiffre de 1897) (1); la diminution, en dix ans, était donc de plus de moitié. La part contributive de la France dans les importations italiennes tombait dans cette même période de 20 à 13 1/2 0/0.

Quant aux importations italiennes en France, elles étaient, dans la même période, descendues de 307.709.000 fr. (2) à 131.738.000 fr. (3), perdant ainsi plus de 57 0/0; ce qui, surtout, avait inquiété le gouvernement italien, c'est que la décadence avait été du premier coup formidable; dès 1888, les importations italiennes n'étaient plus que de 181.163.000 fr.

C'est en comparant la part de nos importations due à l'Italie avec la totalité de nos importations, soit en 1887, soit en 1897, qu'on aperçoit avec le plus d'évidence l'intérêt, supérieur à celui de la France, qu'avait l'Italie à renouer des relations commerciales avec nous. Sur la totalité de nos importations, l'Italie figurait pour 14 0/0 en 1887; elle n'y figurait plus que pour 3.30 0/0 en 1897. Si la chute n'a pas été plus profonde encore, c'est que l'Italie expédie chez nous une grande quantité de marchandises exemptes de droits de douane; en 1897, ces marchandises ont représenté 76.454.585 fr., soit 58 0/0 des importations italiennes en France. Et il faut remarquer aussi qu'elle a expédié en France pour 10.160.368 fr. de marchandises qui ne figurent pas au tarif minimum, et pour lesquelles, par suite, les puissances auxquelles ce tarif est concédé, n'ont aucun privilège vis à-vis des autres; c'est, en tout, 65 1/2 0/0 des importations italiennes qui étaient facilitées par les lacunes volontaires de notre loi douanière.

Il convient d'ajouter que si, en France, la perte se répartissait entre diverses régions sans causer la ruine d'aucune d'elles, elle s'appesantissait particulièrement, en Italie, sur certaines contrées; la misère devenait intolérable. En 1887, les Pouilles exportaient 2.800.000 hectolitres de vin environ; le marché français, qui était leur grand débouché, ne fut pas remplacé; dès 1889, les exportations étaient descendues à 174.000 hectolitres; elles tombaient, trois ans après, à 23.000 hectol. et ne se relevaient plus. Un abaissement de 70 à 80 0/0 dans les prix, l'abandon des terres, l'émigration, le refus des impôts, la chute des banques locales, des expropriations sans nombre, ont été l'effet de la dénonciation du traité franco-italien (4).

Aussi est-ce d'Italie que sont venues les premières propositions de rapprochement; l'entente était, à la vérité, facilitée non seulement par la pression de l'opinion publique italienne et par les sollicitations des économistes italiens (5), mais par d'autres circonstances encore : d'abord, l'amélioration de nos rapports politiques avec l'Italie; ensuite — cause et conséquence à la fois de ce progrès — l'heureuse terminaison du conflit autrefois soulevé entre la France et l'Italie au sujet de la législation doua-

(1) En 1898, 138.955.000 fr.
(2) Le chiffre le plus fort avait été celui de 1881 (433.915.200 fr.).
(3) En 1898, 134.541.000 fr.
(4) Giusso, *Della convenienze per l'Italia di stipulare con la Franzia un trattato di commercio* (Naples, 1897).
(5) Giusso, *op. cit.*

nière tunisienne (1) ; en troisième lieu, les deux décrets, simultanément rendus en France et en Italie le 21 octobre 1896, et d'après lequel les navires de chacun des deux pays, dans les ports de l'autre, n'étaient plus soumis qu'aux droits payés par les navires nationaux.

Les pourparlers, commencés en mai 1897, n'ont abouti qu'au commencement de cette année. Diverses résistances expliquent le retard : la soierie lyonnaise craignait l'invasion des soies italiennes, et a fini par obtenir que les soies fussent exclues de l'arrangement ; la viticulture italienne et celle du midi de la France ont également fait entendre et écouter leurs doléances.

Pas plus que les autres arrangements que, depuis la loi de 1892, le gouvernement français est autorisé à conclure, celui qui vient d'être passé avec l'Italie ne lie notre pays : il concède simplement le tarif minimum à certains produits italiens, en vertu d'un décret unilatéral, autorisé par la loi, et ce décret peut être retiré sous la condition implicite qu'il pourra en résulter le retrait de la concession que fait l'Italie à la France de son tarif conventionnel. C'est une *convention* au sens large du mot ; c'est plus exactement un *accord*, ce n'est pas un *traité*, c'est-à-dire un engagement synallagmatique. La France consent à l'Italie des avantages isolés qu'aucun autre pays ne peut revendiquer ; mais elle n'abaisse pas pour l'Italie, comme elle l'avait fait pour la Suisse en 1895, sur certains objets, le tarif minimum, emprunté à la loi douanière de 1892, qu'elle lui applique. De son côté, l'Italie nous fait bénéficier des réductions qu'elle a accordées sur le tarif général à certains autres pays, et réciproquement, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, qui continue à figurer dans les traités de commerce, ces pays profitent des réductions nouvelles qui sont assurées à la France. Cette situation de la France et des autres nations (Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Grande-Bretagne, Grèce, Pays-Bas, Roumanie, Russie, Etats-Unis, Espagne, Suède et Norvège, Turquie, etc.), vis-à-vis de l'Italie, durera pour chacune de ces dernières tant que durera son traité, et, pour la France, tant que durera l'un des traités conclus avec ces nations, et tant qu'elle n'aura pas elle-même retiré à l'Italie le bénéfice de son tarif minimum.

Le tarif général italien se compose de 370 numéros ; l'arrangement accorde à la France des avantages sur 176 numéros, dont 103 compris au tarif conventionnel, et 73 exclus de ce tarif (2).

Du bénéfice de notre tarif minimum, deux sortes de produits sont exclus pour l'Italie.

D'abord les soies et soieries, en vertu d'une disposition formelle de la loi de 1899. On verra dans l'article spécial que nous consacrerons dans une prochaine chronique, à la question des soies, la raison pour laquelle les chambres ont fait cette première exception.

Ensuite les vins ; sur ce point la loi est muette, mais une autre loi votée avant celle qui autorise la concession du tarif minimum à l'Italie, a eu

(1) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 483 et 484.
(2) Rapport de M. Graux à la Chambre, au nom de la commission des douanes.

pour objet d'élever ces droits, et,dans les pourparlers qui ont précédé l'arrangement avec l'Italie,ce pays a été prévenu des modifications qui allaient s'opérer ; on verra plus loin les raisons de ces modifications (1).

Il va sans dire que ces modifications pourront être suivies d'autres changements ; il aurait même été, à cet égard, inutile de mentionner l'exception relative aux droits sur les soies. Comme nous le disions plus haut, la concession du tarif minimum est un acte unilatéral qui peut être retiré soit en bloc, soit pour certains articles, sans même qu'une dénonciation soit nécessaire; il est implicitement et valablement modifié par l'élévation législative d'un tarif minimum. Mais il y a un point à noter, pour répondre à un raisonnement inexact que nous trouvons dans les travaux préparatoires,notamment dans les rapports faits au nom des Commissions des douanes de la Chambre et du Sénat. On y a émis l'idée que la restriction relative aux droits sur les vins est de pure superfétation, qu'elle est indiquée, pour ainsi dire, par politesse, que si la France conserve le droit d'élever les tarifs des soies, même vis-à-vis de l'Italie, elle a le même droit vis-à-vis des autres denrées que la loi de 1899 ne vise pas, notamment des vins. C'est une confusion entre deux points de vue différents. Nous venons de rappeler que l'application du tarif minimum à un pays déterminé peut, en effet, être rapportée, mais en principe, comme nous l'avons dit antérieurement, ce changement — fût-il même restreint à un seul article, — autorise le pays qui en souffre à rompre l'arrangement tout entier ; lorsqu'au contraire le bénéfice du tarif minimum est expressément refusé à un pays pour une marchandise désignée, le Parlement français peut élever le tarif général de cette marchandise sans que ce dernier pays ait le droit d'y chercher le prétexte d'une dénonciation de l'arrangement. En un mot l'Italie, liée par l'application qu'elle consent à nous faire de son tarif conventionnel, restera liée si les droits généraux sur les soies sont augmentés, mais cessera de l'être si le tarif minimum du vin, tel qu'il est fixé par la dernière loi antérieure à celle qui a autorisé la concession du tarif minimum, est élevé. Cette distinction est capitale.

A côté de ces deux exceptions, il est inutile d'en mentionner une autre, qui dérive du droit commun : c'est l'application du tarif minimum établi par la loi de 1892, en ce qui concerne les marchandises prévues par cette loi, qui est seule faite à l'Italie. On pourra donc impunément modifier les droits sur les blés sans provoquer les objections de l'Italie.

Il est malheureusement à constater que si l'Italie s'était contentée de nous concéder, en échange de l'application de notre tarif minimum, le bénéfice de son tarif conventionnel, la France aurait été lésée par la convention : les frais de production sont trop élevés chez nous pour que notre industrie puisse lutter victorieusement, en général et sauf, il est vrai, d'assez nombreuses exceptions, avec les industries étrangères sur les marchés internationaux (2). C'est pourquoi la France s'est, en dehors du bénéfice du tarif conventionnel italien, fait concéder une atténuation de droits sur 115 articles compris dans le tarif général ; et qui ne figurent pas dans

(1) V. p. 489.
(2) V. notre *Chronique* de nov-déc. 1897, p, 453.

le tarif conventionnel ; mais la clause de la nation la plus favorisée permettra aux puissances étrangères, unies à l'Italie par un traité de commerce, de revendiquer, en ce qui les concerne, le même traitement.

Comme il s'agit de marchandises que la France fabrique en grande quantité et, pour certaines d'entre elles, avec un bon marché relatif, on espère cependant que l'abaissement des droits profitera plus à notre pays qu'aux autres.

Quant au tarif conventionnel, c'est dans son intégralité qu'il est applicable à la France ; il n'y a d'exception que pour les soies et les soieries, et cette exception est le prix de celle qui est faite, dans des termes identiques, par la loi française qui autorise l'application du tarif minimum aux produits italiens.

Pour apprécier, dans la mesure du possible, les résultats que produira l'arrangement franco-italien, il faut se rappeler que, comme nous l'avons observé plus haut, les importations italiennes en France portaient, dans ces dernières années, pour 65 1/2 0/0 sur des marchandises dont l'importation ne se développera point, soit parce qu'elles étaient déjà soustraites au droits de douane, soit parce qu'elles ne figurent pas au tarif minimum. Il faut distraire du surplus 6 millions 1/2 de soies ouvrées et tissus de soie qui sont exclus de la convention et qui non seulement ne pourront s'augmenter, mais diminueront par suite des nouveaux tarifs sur les soies ; on peut en dire autant des vins italiens qui, d'ailleurs, ont à peu près disparu de nos importations. Les avantages accordés à l'Italie ne portent donc que sur le surplus de ses importations représentant jusqu'à présent moins de 40 millions et environ 30 p. 100 de l'importation totale. Il n'est pas à supposer que le progrès soit très sensible ; l'Italie trouvera en face d'elle sur le marché français les nations étrangères trop solidement installées et ne pourra pas remédier, par la faible longueur du transport, aux inconvénients résultant pour elle de l'état rudimentaire encore de beaucoup de ses industries, et de la cherté de sa main-d'œuvre. Sur les soies et les vins, qui étaient autrefois parmi les marchandises que l'Italie expédiait en France dans la plus forte proportion, sa condition, comme nous l'avons dit, est non pas améliorée, mais empirée (1).

Du 1er janvier au 30 avril 1899, les marchandises italiennes importées en France se sont élevées à 52.503,600 fr. ne dépassant que de 1.909.000 fr. les marchandises importées pendant la même période de 1898. C'est une augmentation de moins de 4 p. 100.

Quant aux importations françaises en Italie, plusieurs des orateurs de la Chambre, et notamment le rapporteur de la Commission des douanes ont exprimé la conviction qu'elles augmenteraient dans une proportion moindre. Ils se sont, d'ailleurs, placés à un point de vue inexact, car ils sont partis de l'observation que, tandis que les importations italiennes en France, relativement aux marchandises qui bénéficient d'une amélioration

(1) Pour les vins cela est vrai seulement en ce sens que les vins italiens seront plus difficilement que par le passé concurrence, en France, aux vins français, mais ils se trouvent désormais mis sur le même pied que les vins espagnols qui étaient autrefois dans une situation plus favorable, V. p. 489.

de tarifs, se rapprochent de 50 millions, celles des marchandises françaises exportées en ces dernières années, de France en Italie, qui doivent de leur côté, profiter de l'arrangement, atteignent seulement 15 millions, en ajoutant celles qui désormais seront soumises au tarif conventionnel (en 1897 il en avait été exporté pour 8.482.947 fr.) à celles qui bénéficieront de réductions spéciales (6.333.100 francs). En concluant de ces observations que ces chiffres semblent donner un avantage marqué au commerce d'exportation en Italie, on a oublié une chose, c'est que l'arrangement coïncide avec des élévations de droit édictées précisément contre les marchandises italiennes les plus disposées à se répandre chez nous (1), et c'est qu'au contraire, pour un grand nombre d'articles, la France obtient, en Italie, une atténuation spéciale de droit.

C'est évidemment sur ces derniers articles, représentés jusqu'à présent par un chiffre insignifiant, qu'on espère voir le commerce français se développer en Italie. Mais on pourrait bien à cet égard éprouver des mécomptes à raison de ce que cette atténuation s'étend de plein droit aux autres pays liés à l'Italie par un traité ; pour la plupart de ces marchandises, les textiles par exemple, l'Allemagne, l'Angleterre ou la Russie retireront un bénéfice plus grand de l'atténuation des droits que la France ; car elles sont déjà en possession du marché et produisent à meilleur compte que nous. il serait fort possible que finalement les atténuations spéciales consenties par l'Italie eussent pour seul effet de développer les importations au détriment des intérêts locaux et d'amener une grave perturbation dans l'industrie italienne (2).

Il semble bien, à en juger par les débuts, que l'arrangement sera plus favorable à la France qu'à l'Italie. Dans les quatre premiers mois de 1899, les marchandises françaises exportées en Italie se sont élevées à 60.182.000 francs, dépassant de 15.980.000 fr., soit de plus de 25 0/0, l'exportation pendant la même période de 1898.

Mais il ne faut pas espérer que ni pour nous, ni pour les Italiens la situation redevienne ce qu'elle était avant 1887. Les droits de douane restent, même d'après le tarif conventionnel et le tarif minimum, plus élevés qu'ils ne l'étaient avant l'adoption du système protectionniste ; les industries se sont développées sur beaucoup de points, en Italie comme en France ; chacun de ces deux pays a subi une crise économique qui a réduit sa puissance d'achat ; le rôle qu'ils remplissaient l'un vis-à-vis de l'autre en ce qui concerne leurs échanges réciproques a été, en partie, assumé par d'autres na-

(1) Les soies et soieries avaient toujours occupé la première place dans les importations italiennes en France, avant la guerre des tarifs. Cela résulte du tableau suivant, établissant la moyenne annuelle pendant les dernières périodes décennales des importations de soies et soieries et des importations totales de l'Italie en France (commerce spécial).

	1867-76	1877-86
Soies et soieries	35.684.721	43.415.918
Importations totales	204.677.802	184.598.880

Les importations de soies et soieries n'avaient même pas baissé sensiblement ensuite; de 1887 à 1896, elles s'élevaient encore à une moyenne de 37,632.027 fr. sur une moyenne de 133.940,435 francs d'importations totales. Quant aux vins, leur importation avait, dans les deux premières périodes décennales, baissé de 4.177.586 fr. à 2.009.251 fr. Elle avait été presque réduite à rien dans la dernière (774.175 fr. — 529.296 fr. seulement en 1894).

(2) V. Chauvet, dans *Il popolo romano*, du 25 nov, 1898.

tions, qui ne cèderont pas facilement la place. Cependant le progrès des échanges entre la France et l'Italie ne peut manquer de s'accentuer, l'avenir nous apprendra dans quelles limites.

Il n'en est pas moins vrai que le traité franco-italien, constitue en France une recrudescence exagérée du protectionnisme ; non seulement il n'atténue, en faveur des produits italiens, aucun article du tarif minimum — et c'est la preuve d'une intransigeance qui n'a pas été manifestée vis-à vis de la Suisse il y a quatre ans, — mais il a fallu, pour faire taire certaines réclamations, aggraver les tarifs d'importation sur deux marchandises très importantes, les vins et les soies.

3. L'ÉLÉVATION DES DROITS SUR LES VINS ÉTRANGERS EN FRANCE. — Le gouvernement a fait aux vins étrangers une première application de la loi de 1897 sur le cadenas (1) ; il n'a pas eu de peine à faire consacrer par une loi les dispositions de son décret, et quelques-unes de plus (2).

De tous nos producteurs, les viticulteurs sont ceux peut-être qui ont

(1) Décr. du 21 nov. 1898, *Journ. off.* du 22. V. sur la loi du cadenas notre chronique de nov. déc. 1897, p. 463 et s

(2) Loi du 1er fév. 1899, *Journ. off.* du 4, p. 857.

Art. 1er. — Les numéros 171, 84 et 173 *bis* du tableau A annexé à la loi du 11 janvier 1892 sont modifiés ainsi qu'il suit :

			TARIF GÉNÉRAL	TARIF MINIMUM
N° 171	Vins provenant exclusivement de la fermentation des raisins frais.	de 12 degrés et au-dessous.	25 fr. par hectolitre de liquide.	12 fr. par hectolitre de liquide.
		de 12°1 et au dessus.	Même droit pour les 12 premiers degrés, augmenté par chaque degré ou fraction de degré en sus (*a*) d'une taxe de douane égale au montant du droit de consommation sur l'alcool.	Même droit pour les 12 premiers degrés, augmenté par chaque degré ou fraction de degré en sus (*a*) d'une taxe de douane égale au montant du droit de consommation sur l'alcool.
N° 84.	§ 5. — Raisins de vendanges, marcs de raisins, moûts de vendanges jusqu'à 12 degrés Beaumé, en fûts ou autrement.....		25 fr. par 100 kilogr.	12 fr. par 100 kilog.
	Moûts de vendanges au-dessus de 12 degrés Beaumé, jusqu'à 20°9.....		Régime des confitures au sucre ou au miel, n° 95.	
N° 173 *bis*.	Vins de raisins secs et toutes autres boissons non dénommées...		Par chaque degré et par hectolitre, droit égal à la taxe de consommation de l'alcool sans qu'en aucun cas le droit perçu puisse être inférieur à 30 fr. par hectolitre de liquide.	Par chaque degré et par hectolitre, droit égal à la taxe de consommation de l'alcool, sans qu'en aucun cas le droit perçu puisse être inférieur à 15 fr. par hectolitre de liquide.

(*a*) Pour les vins titrant de 12 à 15 degrés, chaque dixième de degré paye une taxe de douane égale au dixième de la taxe de consommation sur l'alcool.

Pour les vins titrant plus de 15 degrés, toute fraction de degré entraîne la perception du droit afférent au degré supérieur.

Toutefois, lorsque l'écart entre la déclaration et le résultat de l'analyse faite par la douane ne sera pas supérieur à 5/10 de degré, il ne sera donné aucune suite contentieuse aux constatations du service, les droits demeurant dus sur la totalité des degrés et fractions de degré constatés par la douane.

obtenu la protection la plus forte et la plus constante. Le souci seul de leur intérêt a donné naissance à la loi sur les vins artificiels (1) ; leurs démarches ont été pour beaucoup dans la loi, encore inappliquée, qui réduit les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (2).

Aucune de ces deux lois n'attaquait les producteurs étrangers de vins naturels. Ils restaient soumis au tarif douanier de 1892, qui frappait les vins étrangers d'un droit de 70 cent. ou de 1 fr. 20 par degré alcoolique de liquide jusqu'à 10 degrés 9/10, suivant qu'il s'agissait du tarif minimum ou du tarif général, de 1 fr. 56 pour chaque degré en sus. Ce dernier droit était égal au droit de consommation sur l'alcool.

Des causes multiples ont provoqué le nouvel appel des producteurs au pouvoir législatif.

La première est l'augmentation énorme de la production française.

Lorsqu'ont été votés les tarifs de 1892, la production française ne dépassait pas 30 millions d'hectolitres. C'était le chiffre de 1891, supérieur à celui des années précédentes; la période des mauvaises récoltes avait commencé en 1879 et ne s'était pas arrêtée, le chiffre de 1892 ne fut encore que de 29 millions. Mais, malgré quelques années médiocres, la récolte a été abondante depuis; 50 millions en 1893, 39 en 1894, 26 en 1895, 44 en 1896, 32 en 1897 et en 1898. Les évaluations de 1899 sont de 47.907.000 hectolitres, dépassant de 13 millions 1/2 la moyenne des années précédentes.

Et les importations de vins étrangers ne cessaient, d'autre part, d'augmenter. Elles s'élevèrent à 4.495.000 hectolitres en 1894, à 6.336.000 en 1895, à 8.814.000 en 1896, à 7 526.000 en 1897. Il était à supposer que cette hausse ne s'arrêterait pas. La loi de 1892 n'avait eu que des effets momentanés ; en voyant l'importation des vins étrangers descendre de 11 millions d'hectolitres (chiffre de 1886), de 9.400.000 hectolitres, qu'elle représentait encore en 1892, à 5.895.000 hectolitres en 1893 et à 4.495.000 hectolitres en 1894, les viticulteurs avaient eu l'espoir de les voir disparaître ; il leur coûtait de renoncer à cette perspective.

Puis, après s'être plaints de ne pas pouvoir écouler une récolte trop abondante, ils furent effrayés à la pensée que les récoltes médiocres de 1897 et de 1898 ne seraient pas, grâce aux importations étrangères, compensées par la cherté du produit.

On se plaignait aussi des fraudes commises par les importateurs de vins espagnols. L'Espagne qui, à elle seule, figure pour la moitié dans le chiffre des importations de vins en France (3), produit des vins d'une richesse alcoolique de 12 à 13 dégrès ; le directeur du laboratoire du ministère du commerce, envoyé en mission dans ce pays, s'en est assuré. Or les vins espagnols entraient en France avec un titre alcoolique de 9 degrés 9/10 au maximum, pour échapper à la surtaxe de 1 fr. 56 par degré (4). Le danger allait devenir plus grand encore après le vote du projet qui devait accorder à l'Italie le tarif minimum (5), car l'Italie, elle aussi, produit en grande

(1) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 480 et s.
(2) V. notre *Chronique* de sept.-oct. 1899, p. 311 et s.
(3) En 1896, 4.996.656 hectolitres ; en 1897, 3.255.762.
(4) V. *supra*.
(5) V. p. 481.

quantité des vins d'une richesse alcoolique supérieure à 10 degrés ; et elle pourra devenir, elle aussi, après la reprise des relations commerciales un de nos grands fournisseurs de vins; avant la rupture de ces relations, elle nous expédiait plus de 2 millions 1/2 d'hectolitres (2.700.000 en 1887), et avant leur reprise elle ne nous en envoyait plus (22.000 hectolitres en 1896) (1).

Les importateurs des vins d'Espagne pouvaient offrir leurs vins à un prix d'autant plus faible qu'ils profitaient des hauts cours du change (ils se sont élevés jusqu'à 125 p. 100) dans le pays de production ; ils n'en profitaient à la vérité que dans une certaine mesure, les prix ayant subi en partie les fluctuations du change.

Il faut aussi reconnaître que le développement de la production du vin en Algérie et en Tunisie est venu non seulement enlever aux viticulteurs français un débouché, mais leur créer une concurrence. Le total des importations de vins algériens et tunisiens en France était en 1889 de 1.593.924 hectolitres ; en 1895 de 3.031.000 hectolitres ; en 1897 les vins algériens ont figuré sur les marchés de la métropole pour 3.600.000 hectolitres (2). Cette concurrence ne peut être évitée ; qu'au moins on nous permette d'en faire payer les frais par l'étranger !

Les représentants des régions de viticulture se sont émus de la situation avant le gouvernement. La Chambre a été saisie simultanément, en juin 1898, de deux propositions ; l'une élevait le droit jusqu'à 10 degrés 9/10 à 10 fr. (tarif minimum) ou 15 fr. (tarif général) par hectolitre ; à partir de 11 degrés elle ajoutait à ce droit fixe, comme précédemment, une taxe égale au droit de consommation de l'alcool. Une seconde proposition, au lieu des droits fixes de 10 et 15 fr., établissait ceux de 12 fr. 50 et de 25 fr. C'est, à peu de chose près (l'addition d'un droit égal au droit de consommation sur l'alcool ne se produit qu'à partir de 12 degrés 1/10 et le droit fixe du tarif minimum n'est que de 12 fr.) cette dernière proposition que s'est appropriée le gouvernement au moment où il a pu prévoir le prochain aboutissement des pourparlers avec l'Italie, elle a été adoptée.

On ne peut soutenir qu'elle soit d'un protectionnisme exagéré ; les droits précédents détonaient, tant ils étaient faibles, dans une loi aussi protectionniste que celle de 1892 ; ils ne se comprenaient qu'à raison de la nécessité où l'insuffisance de nos récoltes moyennes mettait les classes pauvres de demander à l'étranger des vins faiblement titrés ; la France, l'Algérie et la Tunisie en fournissent aujourd'hui des quantités très fortes ; toutefois ces quantités n'atteignent pas encore le chiffre de la consommation (45 millions d'hectolitres) ; et c'est pourquoi la nouvelle loi, ainsi que les mesures antérieures de protection accordées aux viticulteurs, peut être discutée (3).

(1) V. p. 483.

(2)

	Vins algériens	Vins tunisiens
1889	1.591.952	1.972
1991	1.860.950	12.153
1893	1.828.289	43.310
1895	2.902.054	128.854
1897	3.600.314	»

(3) V. notre *Etude sur les vins artificiels*, p. 9 et 10.

C'est le désir de ménager les intérêts du consommateur qui expliquait jusqu'à présent la faiblesse des droits. Ils restent, d'ailleurs, moins élevés que dans la plupart des autres pays : Allemagne (30 fr. par 100 kilos au tarif général, 25 et 12 fr. 50 au tarif conventionnel), Angleterre (1), Autriche (50 fr. par hectolitre), Espagne (65 fr. au tarif général, 50 fr. au tarif minimum), Hollande (2), Portugal (201 fr.), Russie (126 fr. 98 au tarif général, 97 fr. 68 au tarif minimum), Suède (70 fr. par 100 kilog.), Etats-Unis (41 fr. 05 par hectolitre jusqu'à 14 degrés, 68 fr. 43 au-delà), et cela sans parler des vins mousseux ou des vins en bouteilles, qui payent partout des droits beaucoup plus élevés. C'est seulement en Belgique (droit d'accise de 23 fr. par hectolitre), en Italie (20 fr. au tarif général et 5 fr. 77 au tarif conventionnel jusqu'à 15 degrés, application du droit sur l'alcool pour le surplus), en Norvège (16 fr. par 100 kilos), en Suisse (3 fr. 50 par 100 kilos) que les droits sont moins élevés qu'en France.

Dans la pratique la loi nouvelle soulèvera des difficultés d'application. Il est, paraît-il, impossible de titrer un vin à un dixième près. Quelques députés avaient, en conséquence, demandé que, si l'écart entre la déclaration et le résultat de l'analyse faite par la douane n'était pas supérieur à un demi-degré, il ne fût donné aucune suite contentieuse aux constatations et que les droits simples fussent seuls dus sur la différence ; le gouvernement avait fait repousser l'amendement, promettant de donner au personnel des douanes des instructions en ce sens, l'amendement a fini par être inscrit dans la loi, sur la demande même du ministre des finances (3). Cela n'est que juste, mais cela suppose qu'en fait les constatations de l'administration des douanes sont exactes, et comment déterminera-t-on si elles le sont ? Il est bien difficile à un importateur de s'inscrire en faux contre une erreur d'un ou de quelques dixièmes, alors que l'incertitude des procédés de vérification ne lui permet de savoir ni s'il a raison ni si son droit a chance d'être reconnu. Il aurait peut-être été plus équitable d'accorder aux importateurs, comme d'autres l'avaient proposé, une tolérance d'un demi-degré, même pour le droit simple. La disposition d'après laquelle au-dessus de 15 degrés, toute fraction de degré est assimilée à un degré, n'est pas moins injuste.

A cette augmentation de droits, on a failli en ajouter indirectement une autre, que la Chambre a repoussée à une faible majorité et le Sénat à une majorité plus forte.

D'après la loi de 1892, les futailles étrangères payent un droit de 2 fr. 50 les 100 kilog. au tarif général et de 2 fr. au tarif minimum. On proposait de faire payer pour les futailles contenant du vin ou des raisins un droit de 2 fr. 50 et de 2 fr. *par hectolitre* ; les droits se seraient trouvés à peu près quadruplés.

Nous n'aurions pas compris que cet amendement fût adopté. Sous prétexte de protéger les tonneliers français, il aurait abouti à élever le droit de douane, qu'on venait déjà d'aggraver et qui lui-même, étant de nature à

(1) V. p. 495.
(2) V. p. 496.
(3) Chambre, 21 déc. 1898, *Journ. off.* du 22, p. 2.544, 1re col.

réduire les importations, constitue déjà une protection indirecte contre l'introduction de futailles étrangères.

Après les vins, et très logiquement, on a surimposé les raisins de vendanges, marcs et moûts de vendanges; ils payaient sous le régime de la loi de 1892, 12 fr. par 100 kil au tarif général et 8 fr. au tarif minimum ; ils payeront désormais 25 fr. et 12 fr. (1).

Enfin les vins de raisins secs et toutes autres boissons non dénommées, sont soumises, par chaque degré, à un droit égal à la taxe de consommation de l'alcool, avec un minimum de 30 fr. par hectolitre au tarif général et de 15 fr. au tarif minimum. Cette disposition, à laquelle le gouvernement avait songé bien avant celles qui précèdent, a eu surtout pour objet de mettre en harmonie la législation sur les vins et les raisins secs avec la loi spéciale sur les vins artificiels (2). Cette dernière loi frappait les raisins secs d'une taxe intérieure de 46 fr. 88 par 100 kilos, mais elle ne modifiait pas le régime applicable aux vins de raisins secs étrangers, lesquels, comme boissons non dénommées, supportaient seulement une taxe de 70 cent. par degré alcoolique. Si l'on tient compte de ce que 100 kilos de raisins secs représentent en moyenne 3 hectolitres de vin à dix degrés, cette situation était préjudiciable aux fabricants français de vins de raisins secs (3) ; la loi de 1897 leur avait assez nui pour qu'on jugeât utile de prendre une mesure en leur faveur. Il fallait aussi empêcher, dès lors qu'on augmentait les droits sur les vins naturels, que, l'importation de ces vins diminuant, celle des vins artificiels ne prît de l'extension.

A ces dispositions l'initiative parlementaire a ajouté deux mesures destinées à prévenir la fraude (art. 2 de la loi).

D'abord « sont prohibés à l'entrée et exclus de l'entrepôt, du transit et de la circulation tous vins étrangers ne portant pas sur les récipients une marque indélébile, indicative du pays d'origine » Ensuite « les vins étrangers entrant en franchise, ne pourront être en France coupés ou mélangés, ni faire l'objet d'aucune manipulation ».

On sait que les produits et notamment, les vins destinés à l'étranger, entrent en franchise, à la condition de ressortir sous la forme où ils sont

(1) Les anciens droits restent en vigueur pour les raisins de table. On a proposé de continuer à les assimiler aux raisins de vendange (Chambre, 21 déc. 1898, *Journ. off.* du 22, p. 2.549). C'est l'intérêt des petits viticulteurs qu'on a invoqué : beaucoup d'entre eux se sont adonnés à la culture du raisin de table, depuis que les maladies de la vigne et la difficulté des débouchés rendent la production du vin plus difficile et moins rémunératrice. On a exprimé aussi la crainte que les producteurs espagnols et italiens n'eussent intérêt, en présence de l'aggravation des droits sur les vins, à expédier des raisins de table, à l'aide desquels des industriels fabriqueraient, en France, du vin. Mais cet amendement a été rejeté ; en réalité les vins de table restent soumis à un droit au moins aussi élevé que les raisins de vendange, car ils ne sont envoyés que par petites caisses. et se trouvent compris, avec d'autres fruits de table, au nombre des marchandises pour lesquelles le droit est perçu sur le poids brut au lieu de l'être sur le poids net.

(2) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 480.

(3) Nous empruntons les chiffres suivants à l'exposé des motifs Le fabricant français paye pour produire trois hectolitres à 10 degrés, le droit de douane sur 100 kil. de raisins secs, soit 25 f.. (loi de 1897), la taxe de fabrication (1 fr. par hectolitre) et la taxe intérieure de 156 fr. 25 par hectolitre sur 30 litres d'alcool, au total 74 fr. 88. Le fabricant étranger ne payait, outre cette taxe intérieure, que le droit de douane sur 30 litres d'alcool, à raison de 70 fr. par hectolitre, soit 21 fr. ; il payera désormais, comme droit de douane, une somme égale au droit de consommation, en tout 97 fr. 76.

entrés ; les vins étrangers arrivent avec un acquit-à-caution, et sont, jusqu'à leur sortie, déposés dans un entrepôt ; il arrive que, dans l'entrepôt, des vins français sont mélangés aux vins étrangers ; les vins ainsi coupés sont réexpédiés avec une facture française et souvent, paraît-il, sous l'étiquette de vins français ; concurrence à nos vins, dépréciation de nos vins par suite d'étiquettes fausses ainsi apposées sur des vins coupés, telles sont, dit-on, les conséquences de la situation. On ajoute que l'administration des douanes a facilité cette fraude en autorisant illégalement l'ouverture d'entrepôts spéciaux pour le coupage des vins.

Les Chambres ont voté très rapidement cette disposition qui, à première vue, semblait en effet nécessaire pour faire produire à la loi nouvelle tous ses effets mais qui, cependant, à la réflexion, paraît singulièrement attaquable.

Nous n'insisterons pas, tout d'abord, sur ce point qu'elle déroge à l'article 15 de la loi douanière de 1892 ; cet article, qui suffisait déjà à empêcher certaines fraudes, réserve le bénéfice du transit et de l'entrepôt aux produits ne portant pas « une marque de fabrique ou de commerce, un nom, un signe ou une indication quelconque de nature à faire croire qu'ils ont été fabriqués en France ou qu'ils sont d'origine française ». C'est seulement pour les marchandises provenant d'une localité étrangère du même nom qu'une localité française, et portant le nom de cette localité, que l'article 15 exige, dans un but facile à comprendre, le nom du pays d'origine et la mention *importé*.

Mais c'est se méprendre que d'espérer d'éviter plus complètement la fraude en exigeant d'une manière absolue l'indication du lieu d'origine sur les futailles contenant des vins étrangers transités en France. Car il suffira pour échapper à cette disposition (et c'est déjà ce qui se pratique actuellement, les fûts indiquant généralement le lieu d'origine des vins), de transposer les vins dans d'autres fûts portant l'indication d'une origine française. Au surplus, si c'est là une fraude, les fausses mentions de provenances ne sont pas plus rares sur les vins fabriqués en France, surtout sur ceux de ces vins qui sont destinés à l'exportation, et l'on peut dire que le renom des viticulteurs français souffre surtout par le fait des viticulteurs eux-mêmes.

A un autre point de vue, la nouvelle disposition est dangereuse ; elle est faite pour empêcher les vins étrangers de rejoindre leur lieu de destination par l'intermédiaire des ports et des chemins de fer français ; les fausses étiquettes seront aussi faciles à apposer sur les fûts que par le passé, ces étiquettes pourront porter un nom français, mais à la condition de n'être pas apposées en France.

Maintenant, la défense de couper en entrepôt les vins étrangers avec les vins français et de les vendre sous l'étiquette soit de vins étrangers, soit même de vins français, se justifie-t-elle ? Nous ne le croyons pas.

Pour le cas où ils sont vendus comme vins étrangers, cela est évident ; ce coupage fournit un débouché aux vins français sans nuire à leur renom, mais nous reconnaissons que très généralement les vins ainsi coupés sont vendus comme vins français.

Ce coupage était déjà autorisé par la loi du 17 août 1814, et même, pour l'importation de certains vins, elle admettait une atténuation de tarif à la condition qu'ils fussent mélangés à des vins français. La loi du 6 mai 1841 autorise encore formellement le coupage. A plus forte raison était-il admis et cela sans aucune restriction, dans la période où l'importation des vins était soumise au régime du libre-échange (1863 à 1871). Lorsqu'en 1871 fut établi un droit d'importation de 5 francs par hectolitre, on autorisa le commerce à couper les vins d'Espagne et d'Italie en entrepôt dans l'intérêt même des vins français, qui entraient pour une forte part dans les vins appelés « vins de cargaison ». L'administration des douanes continua à autoriser le coupage, qu'aucun texte n'interdisait, après la loi de 1892, pourvu qu'il eût lieu en entrepôt et que les vins de coupage ne pussent ainsi pénétrer — en échappant, pour les vins étrangers qui y entraient, aux droits de douane — dans la consommation nationale: elle décida que la quantité minima des vins français devant entrer dans le mélange, et qui jusqu'alors était de 10 p. 100, s'éléverait à 50 p. 100. Un règlement de cette époque, suivi d'autres dispositions, veilla très rigoureusement à ce que ces vins fussent exclusivement destinés à l'exportation, et seulement dans les pays d'outre-mer ; on continuait à ne favoriser que les vins « de cargaison ». Ajoutons que les vins français destinés à entrer dans le coupage devaient être préalablement soumis à une analyse et garantis naturels, que le nom et l'adresse de l'entrepositaire, à l'exclusion de toute autre marque française, pouvaient seuls figurer sur les récipients contenant le vin exporté et que la régie des douanes ne délivrait pour ces vins aucun certificat d'origine française.

La légalité de ces mesures nous paraît indiscutable, mais, puisqu'elles sont désormais interdites, nous ne chercherons pas à la démontrer. Il suffit de faire ressortir l'enseignement qui résulte de ce bref historique: le coupage avait toujours été favorisé; il était très utile à nos vins en ce sens qu'il leur assurait un débouché ; il ne nuisait pas à leur réputation ; il fournissait à nos ports un élément de trafic.

Le coupage ne s'est jamais effectué dans des proportions très fortes; cependant il fournissait à nos vins un débouché qu'on doit regretter de voir disparaître. Les quantités ainsi exportées se sont élevées en 1897 à 200.000 hectolitres, dans lesquels les vins français entraient pour 108.000 hectolitres, en 1898 à 137·000 hectolitres, dont 81.000 hectolitres de vins français. La faiblesse même de ces quantités empêche de comprendre que les chambres aient adopté une mesure aussi fâcheuse.

Les débats sur cette question et sur celle des marques à apposer sur les récipients ont été menés si rapidement à la Chambre des députés, — nous ne parlons pas du Sénat, où elles ont passé inaperçues, — qu'on ne peut les considérer comme ayant été définitivement tranchées. Dès le mois de mai de cette année, une proposition d'abrogation de l'art. 2 de la loi du 1er février était déposée; nous espérons qu'elle aboutira ; et peut être les viticulteurs sentiront-ils qu'il est de leur intérêt d'en favoriser l'adoption.

Les viticulteurs d'ailleurs ne paraissent pas disposés à se contenter des avantages qu'on vient de leur accorder. On peut s'attendre avant même —

et le jour paraît en être prochain — que leur production suffise à la consommation intérieure, à de nouveaux relèvements. L'abaissement des droits d'octroi sur les vins, lorsqu'il commencera à fonctionner, provoquera des tentatives nouvelles et il y a de fortes chances pour que cet abaissement provoqué d'ailleurs par les viticulteurs, trouve ainsi, au détriment des consommateurs, presque immédiatement sa compensation. L'argument qu'on tirera de l'élévation des tarifs douaniers sur les vins dans la plupart des pays étrangers sera puissant : les exportations des vins français ayant à peu près disparu (1), par la faute des pays étrangers, n'y a-t-il pas quelque logique à punir de cette décadence de notre exportation les viticulteurs étrangers ? Il est fâcheux qu'on ne puisse le faire qu'au détriment des consommateurs. Les consommateurs sont, dit-on cependant, intéressés au développement de la production dont l'effet sera de diminuer le prix des vins. C'est un effet bien lointain et bien incertain, et il n'est au surplus à désirer, ni dans l'intérêt des consommateurs, ni dans celui des producteurs, que la production dépasse la consommation nationale; la phase que traverse actuellement, grâce également à l'élévation des droits de douane, la question du blé est pour nous l'apprendre.

4. L'importation des vins en Angleterre et la production française. — Le budget anglais de l'exercice 1899-1900 menaçait de se trouver en déficit, grâce au développement des armements maritimes; les droits de douane ont fait les frais de tous les projets destinés à rétablir l'équilibre ; on a parlé de relever les droits sur le thé et sur le café, on a reparlé une fois de plus du sucre. On a fini par s'arrêter aux vins. Les vins sont un des 17 articles du tarif douanier anglais; ils sont, comme les autres articles de ce tarif, taxés à titre de denrées de luxe et de marchandises ne faisant pas concurrence aux produits anglais. La majoration votée n'a donc pas le caractère d'une mesure de protection ; elle s'élève, suivant la qualité, de 20 à 200 p. 100 (2) ; elle est donc énorme, et faite pour réduire sensiblement la consommation des vins en Angleterre. A la vérité, c'est sur les vins de luxe que la majoration est la plus forte ; mais elle existe aussi sur les autres, et d'ailleurs les vins de luxe ne sont pas seulement achetés

(1) V. notre *Chronique* de nov-déc. 1897, p. 482.

(2)

	Droits anciens par hectol.	Droits nouv. par hectol.	Majoration — absolue	Majoration — 0/0
Vins en fûts	—	—	—	—
	fr.	fr.	fr.	—
Jusqu'à 17°,22 (centésim.)	27.50	40.70	13.20	48.00
De 17°,22 à 24°, 11	68.76	82.50	13.74	19.98
Par chaque fraction de 57/100 de degré centésimal en plus	6.88	8.60	1.72	25.00
Vins en bouteilles				
Jusqu'à 17°,22 (centésim.)	27.50	82.50	55.00	200.00
Par chaque fraction de 57/100 de degré centésimal en plus	6.88	8.60	1.72	25.00
Vins mousseux	68.76	151.26	82.50	119.98

par la classe riche, par les consommateurs qui restent indifférents à une élévation de prix. Il est à craindre que le trésor ne trouve pas dans cette nouvelle mesure les 10 millions 1/2 de francs qu'il compte en retirer, bien que cette somme, sur une consommation qui s'élève à 162 millions 1/2 de francs, ne soit pas exagérée.

Les producteurs français seront particulièrement éprouvés. La Gironde, sur une exportation totale de 43.085 hectolitres de vins en bouteilles, en avait envoyé, dans le cours de l'année 1898, 20.533 hectolitres en Angleterre ; son exportation de vins en fûts s'était montée à 567.884 hectolitres, dont 147.686 envoyés en Angleterre ; il est même à remarquer que les exportations des vins en Angleterre n'avaient pas souffert de la diminution générale de nos exportations ; les vins de Champagne avaient donné lieu en 1898 à une exportation de 200.223 hectolitres dont 105.995 en Angleterre.

La mesure est universelle; elle ne laisse même pas en dehors d'elle les crûs des colonies anglaises, qui d'ailleurs ne figurent dans la consommation anglaise que pour les 3 p. 100 de cette consommation (5 millions de francs). L'Angleterre est restée fidèle, malgré les efforts du ministre des colonies,— fidèle, lui aussi, à ses principes (1), — à l'assimilation qu'elle n'a jamais cessé d'établir, entre les produits coloniaux et les produits étrangers.

Mais les désagréments des autres ne nous consolent pas de ceux que nous éprouvons nous-mêmes ; à peine la loi du 1er février 1899 établissait-elle, dans l'intérêt de notre viticulture, une majoration des droits sur les vins étrangers, qu'un des principaux débouchés de nos producteurs se rétrécit. C'est un des inconvénients de la protection que d'être un nouveau tonneau des Danaïdes.

5. Les vins français aux Pays-Bas. — Un autre coup a failli être porté aux viticulteurs français et particulièrement à ceux qui sont le plus atteints par la majoration des droits anglais, aux producteurs du Bordelais.

Les vins de Bordeaux font seuls l'objet d'une consommation importante en Hollande, ils représentent à eux seuls la cinquième partie des vins importés dans ce pays.

Pour parer au déficit, qui est à l'état permanent dans le budget hollandais, que la conversion de la dette n'a pas fait disparaître, que les deux impôts frappant les professions et les bois, sur lesquels on fondait de grands espoirs, ont à peine atténué, et qui a été aggravé par la suppression de certains impôts frappant les objets de première nécessité, tels que le savon, on a voulu s'adresser aux objets de luxe, et notamment aux vins étrangers, qui ont le double avantage de ne pas faire concurrence à des produits nationaux et de n'être une denrée de consommation que pour la classe aisée.

Le droit d'accise sur le vin est aujourd'hui de 20 florins ou 42 fr. par hectolitre, sans distinction de qualité ; le budget de 1899 augmentait ce droit, déjà très considérable, d'un quart.

(1) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 460.

L'importation des vins en aurait beaucoup souffert ; la falsification et la sophistication des vins qui sont déjà, paraît-il, poussées à un très haut degré en Hollande, auraient pris un nouvel essor.

Ce n'est pas là ce qui a fait reculer le ministre des finances. c'est la crainte des représailles. Qui sait si le gouvernement français n'aurait pas élevé les droits sur les fromages hollandais, dont une quantité considérable entre en France? Peut-être aussi s'est-on rendu compte, que, les accises sur les vins ne produisant que deux millions de florins (1), le supplément de recettes procuré par une élévation serait bien faible en face d'un déficit atteignant près de 12 millions de florins ; que d'ailleurs le développement des falsifications risquerait de le faire disparaître et au-delà. Le projet a été retiré, mais il ne l'a été que provisoirement. Nous le verrons reparaître. C'est un nouveau point noir dans l'avenir de nos exportations.

6. Le renouvellement du compromis austro-hongrois. — Si nous revenons sur le compromis austro-hongrois dans une chronique spécialement consacrée aux douanes, c'est parce que la question douanière a eu la principale influence sur l'espèce de coup d'état qui, provisoirement du moins, a clos la difficulté. Il y a près de trois ans déjà que nous avons fait ressortir la difficulté d'une entente entre l'Autriche et la Hongrie également obstinées, la première à réclamer une augmentation de la part contributive de la Hongrie dans les dépenses communes, la seconde à décliner cette augmentation (2). L'empereur a dû user de son droit de prolonger provisoirement, en cas de conflit, le compromis pour un an. Il était visible que le conflit n'aboutirait point par la voie parlementaire. On a découvert, fort à propos, dans la constitution autrichienne, un paragraphe 14 qui, dans certains cas, autorise le gouvernement à se passer du concours des Chambres. Il est fort douteux que l'application de ce texte ait été légale dans l'espèce ; mais, comme nous ne faisons pas ici une étude de droit constitutionnel, nous négligerons cette critique. En tout cas, ce mode de procéder exigeait le consentement préalable du parlement hongrois,puisqu'il n'existe, dans la constitution hongroise, rien d'analogue à ce fameux paragraphe 14. Peut-être est-ce là un des motifs pour lesquels les prétentions primitives de la Hongrie ont été consacrées presque tout entières. Peut-être aussi a-t-on pensé qu'il y avait moins de danger politique à mécontenter l'Autriche que la Hongrie, dont le loyalisme subit assez fréquemment des dépressions. Peut-être enfin a-t-on cru que les prétentions hongroises étaient justes. Il est, en effet, comme nous l'avons déjà dit (3), assez difficile de déterminer la richesse respective des deux pays, et, par suite, d'opérer entre eux une répartition équitable des charges communes ; les Hongrois compliquaient la question en soutenant qu'une grande partie de leurs prétendues richesses appartenaient aux Autrichiens. Ils évaluaient à 2.330 millions de florins les capitaux autrichiens placés en Hongrie.

Mais c'est surtout pour échapper à un conflit douanier qu'on a accepté

(1) Celles sur les alcools donnent 26 millions de florins.
(2) V. notre *Chronique* de janv.-fév. 1897, p. 131.
(3) V. notre *Chronique* précitée, p. 132.

les prétentions hongroises. Les Hongrois menaçaient l'Autriche, si elles n'étaient pas acceptées, non seulement d'une séparation politique absolue, mais de l'adoption d'un système douanier indépendant, où l'Autriche aurait été naturellement assimilée aux pays étrangers.

D'autres complications encore s'en seraient suivies : l'Autriche-Hongrie a passé avec l'étranger diverses conventions douanières, dont plusieurs notamment, conclues en 1891, expireront seulement en 1903. Quel aurait été le sort de ces conventions ?

L'union douanière, commerciale et monétaire a donc été maintenue, les dépenses communes restent à la charge des deux fractions de la monarchie dans la proportion ancienne, augmentée seulement de 3 p. 100 pour la Hongrie). La seule modification importante consiste dans le fonctionnement de la banque impériale-royale d'Autriche-Hongrie, et cette modification est en faveur de la Hongrie ; l'élément hongrois aura désormais une assez importante influence sur l'administration de la banque, et celle-ci étendra la sphère de son action en Hongrie.

7. La convention franco-anglaise sur le partage de l'Afrique et les douanes. — La loi du 11 janvier 1892, qui établit les deux tarifs douaniers, n'est pas spéciale à la métropole : « Les produits étrangers, dit l'art. 3 al. 3, importés dans les colonies, les possessions françaises et les pays de protectorat de l'Indo-Chine... sont soumis aux mêmes droits que s'ils étaient importés en France ». Ce n'est pas une règle sans exception ; l'art. 3 lui-même en indique quelques-unes, et il semble que toutes les colonies et possessions acquises postérieurement à la promulgation de la loi sont en dehors de cette loi.

C'est ce que montre la convention du 21 mars 1899, passée entre la France et l'Angleterre pour la délimitation de leur domaine respectif en Afrique. Il n'y est question ni de tarif général ni de tarif minimum ; il y est dit simplement que les citoyens français ou anglais, pour leurs personnes et leurs biens, les marchandises et produits manufacturés de la France et de l'Angleterre, de leurs colonies, possessions et protectorats, jouiront du même traitement pendant trente ans pour tout ce qui concerne la navigation fluviale, le commerce, les douanes et le régime fiscal. C'est un traité de commerce qui serait prohibé si la loi de 1892 était applicable.

8. L'accord franco-américain. — L'accord n'est pas définitif, l'approbation du Parlement français lui fait encore défaut (1) ; aussi serons-nous brefs sur la question, l'occasion devant sans doute se présenter pour nous d'y revenir. Mais, puisque l'accord est signé, que les Chambres françaises viennent d'être saisies (2), et que très probablement l'accord sera sanctionné par elles sans difficulté, il nous faut exposer l'état de la question.

On se rappelle sans doute l'esprit et les principales dispositions du tarif Dingley, qui établissait aux Etats-Unis des tarifs presque tous prohibitifs, dépassant en moyenne la moitié de la valeur des marchandises im

(1) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 455 et suiv.
(2) 21 déc. 1899.

portées. Pour provoquer les gouvernements européens à entrer en négociation avec les Etats-Unis et pour favoriser aussi l'exportation des produits américains, le Congrès avait voté une disposition autorisant le Président à accorder, par décret, des réductions de tarif pour un certain nombre de marchandises dénommées dans la loi ; il avait voté une autre disposition qui permettait, d'autre part, au Président de passer avec les puissances, pendant les deux ans qui devaient suivre la promulgation de la loi, avec le consentement du Sénat, et sous réserve de l'approbation du Congrès, des traités de commerce comportant, pour les marchandises qui seraient comprises dans ces traités, d'importantes réductions (20 0/0 au minimum).

Après avoir en vain essayé, sous des menaces de représailles, d'obtenir ces réductions sans accorder aucune compensation, le gouvernement français entra en arrangement avec le gouvernement américain. Deux accords successifs ont été conclus.

Le premier date du 28 mai 1898. La France confirmait, *à titre provisoire*, la loi du 27 janvier 1893, qui accordait le bénéfice du tarif minimum à un petit nombre de produits américains : conserves de viandes en boîtes, fruits de table (sauf les raisins secs), bois communs, bruts, équarris ou sciés, pavés en bois débités en morceaux, merrains, houblons, pommes et poires écrasées. On appliqua, d'autre part, le tarif minimum à la charcuterie fabriquée et au saindoux (1). Certaines marchandises françaises bénéficièrent, aux Etats-Unis, de taxes réduites. La convention entra en vigueur le 1er juin 1898.

Dès cette époque, des pourparlers étaient engagés pour une convention plus importante. La France eut pendant quelques mois l'espoir de se voir concéder aux Etats-Unis, par un traité, le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée. Le gouvernement des Etats-Unis finit par déclarer qu'une disposition aussi vaste était contraire à la politique économique que lui avait tracée le Congrès. La convention nouvelle, qui a été signée le 24 juillet 1899, n'a donc qu'un caractère limité ; elle s'applique cependant aux marchandises les plus importantes parmi celles qui constituent nos importations d'Amérique et nos exportations en Amérique.

Comme dans l'accord franco-italien (2), il n'est accordé aux produits américains aucune réduction sur le tarif minimum. Mais ce tarif n'est refusé qu'à un petit nombre de marchandises, dont nous citons les principales : chevaux, œufs, fromage, beurre, miel, sucre, fourrage, fonte, porcelaine, cartons, peaux préparées, semelles, tiges de bottes, chaussures. Les produits agricoles se trouvent ainsi presque tous exclus.

Les Etats-Unis nous accordent, sur le tarif général, pour un nombre de

(1) Décr. du 28 mai 1898, *Journ. off.* du 1er juin, p. 3410. Ce décret était, en ce qui concernait les marchandises américaines que la législation antérieure ne soumettait pas à l'application du tarif minimum, rendu par application de l'article 4 de la loi du 5 avril 1898 (*Journ. off.* du 1er mai, p. 2881). Ce dernier texte autorise le gouvernement à concéder par décret, à titre provisoire, le tarif minimum, pour ces deux articles, aux pays dont les produits ne jouissent pas, à l'entrée en France, du traitement de la nation la plus favorisée.

(2) V. p. 484.

marchandises moins considérable, une réduction qui s'élève rarement à 5 0/0, plus souvent à 10, 15 ou 20 0/0. Parmi ces marchandises, figurent l'huile d'olive, les couleurs et vernis, la potasse, les parfums, les produits médicinaux, les savons, la soude et ses dérivés, les briques et tuiles, les ciments, les bouteilles en verre de tout genre, les lorgnettes, la coutellerie, les clous, les plumes de métal, les articles d'horlogerie, les meubles en bois, certains légumes, pâtes et fruits, les liqueurs et eaux minérales, certaines étoffes et soieries, les papiers, la bijouterie, les boutons, les jouets, les plumes, les fourrures, les éventails, les gants, les instruments de musique, les pipes et articles de fumeur, etc.

En somme, pour 400 articles environ de notre tarif sur 654, les produits américains bénéficient du tarif minimum, et les Etats-Unis réduisent pour la France les droits sur 160 articles, formant environ la moitié de leur tarif général, 410.

La convention est conclue pour cinq ans, mais chacun des deux Etats peut la dénoncer à tout moment pour une époque postérieure d'un an au jour de la dénonciation (1).

En s'appuyant sur le chiffre des échanges entre les deux pays dans les dernières années, on calcule approximativement que les marchandises françaises aux Etats-Unis profiteront de l'atténuation pour 150 millions et que les marchandises des Etats-Unis appelées à bénéficier du tarif minimum gagneront 50 millions seulement. Nos exportations aux Etats-Unis se sont montées, en 1898, à 209 millions 1/2, dont 88 millions pour le premier semestre, et 121 pour le second ; pendant le premier semestre de 1899, elles ont atteint le chiffre de 103 millions, soit une augmentation de 15 millions ou de 17 0/0 sur le premier semestre de l'année précédente. Les importations américaines en France sont beaucoup plus élevées. Elles ont été, en 1898, de 634 millions ; quoique, dans le premier semestre de 1899, elles n'aient pas dépassé 221 millions 1/2, il reste vrai que l'Amérique nous envoie une quantité de produits très sensiblement supérieure à celle qu'elle reçoit de nous.

Ces considérations expliquent, sans doute, que l'accord franco-américain ait soulevé beaucoup de critiques. Les idées suivantes viennent naturellement à l'esprit : la menace d'une guerre de tarifs suffirait sans doute à nous assurer des réductions sur les tarifs américains, puisque la suppression de tous les échanges entre les deux pays nuirait plus aux Américains qu'à nous ; si cette menace ne produisait pas son effet, on la mettrait à exécution. D'autre part, ainsi qu'on l'a vu, les Etats-Unis accordent aux marchandises françaises une réduction de 5 à 20 0/0, celle que la France accorde aux marchandises américaines est plus forte, puisqu'entre le tarif général et le tarif minimum français, il existe un écart de 20 à 30 0/0.

L'argumentation serait pressante. Cependant, il faut remarquer que la menace d'une guerre de tarifs a été faite par la France et par d'autres

(1) En ce qui concerne la France, cette clause serait contraire au caractère unilatéral que doivent avoir les concessions du tarif minimum. V. à propos de l'accord franco-italien, p. 484. Aussi est-il douteux qu'elle soit admise par les Chambres.

pays aux Etats-Unis sans leur causer aucune émotion ; les Etats-Unis, s'ils sont désireux d'exporter, tiennent avant tout à perfectionner leur outillage et, tant que le maximum de résultat ne sera pas produit, ils sacrifieront volontiers une part de leurs exportations pour atteindre le but qu'ils visent. La France, au contraire, ne peut rien perdre de ses exportations sans danger pour son avenir commercial. D'autre part, ce qui lui importe le plus en ce moment, c'est de protéger son agriculture, qui subit une crise intense, tandis que sa métallurgie et la plupart de ses autres industries sont actuellement en progrès ; or, la convention franco-américaine accorde des avantages à de nombreux produits agricoles français, alors qu'un bon nombre de produits agricoles américains ne sont pas admis à bénécier de notre tarif minimum. Il importait d'autant plus de penser à l'agriculture qu'elle ne tient, jusqu'à présent, qu'une place très secondaire dans nos exportations aux Etats-Unis ; ces exportations consistent surtout en produits fabriqués : les fleurs et plumes pour parure, les ouvrages de mode, la tabletterie, la bimbeloterie, les vêtements figurent dans le chiffre de 1898 pour 51 millions 1/2, les peaux et ouvrages en peau, les gants, pour 31 millions 1/2. L'Amérique importe surtout en France des objets d'alimentation et des matières premières ; c'est d'ailleurs grâce à l'insuffisance des récoltes qu'elle a importé chez nous, en 1898, pour 267 millions de grains et farines.

Une aggravation des tarifs, édictée à l'encontre des Etats-Unis sur les matières premières, nous nuirait plus qu'à eux ; comment remplacerons-nous les 159 millions de cotons ou laines que l'Amérique nous a envoyés en 1898 ?

La guerre des tarifs nuirait aussi à nos industriels, et elle leur nuirait encore en ce que les exportations françaises en Amérique, qui, comme nous l'avons dit, portent presqu'exclusivement sur des produits fabriqués, s'arrêteraient. Voilà ce qu'il faut se dire.

En tout cas, il est désirable que la question soit résolue le plus tôt possible. Les intérêts qui en dépendent sont considérables. Les pourparlers, d'un autre côté, arrêtent certaines réformes. Il a fallu ajourner l'examen d'une proposition de loi relevant les droits sur des graines oléagineuses, parce qu'elles proviennent en grande partie d'Amérique et qu'on aurait craint de rendre les négociations plus difficiles.

9. L'ÉTAT PRÉSENT ET L'AVENIR DE LA QUESTION DU SUCRE. — Depuis le jour déjà lointain où nous avons fait une étude d'ensemble sur la question du sucre en France et à l'étranger (1), cette question a fait des grands progrès, qui sont encore jusqu'à présent, à l'état latent, mais qui vraisemblablement ne tarderont pas à se traduire par des faits.

Les pays européens ont continué et aggravé leur système de primes, et voici d'abord quel résultat immédiat il a eu pour la production française.

On se souvient que la loi du 7 avril 1897, tout en fixant les primes pro-

(1) V. la *Revue* de mars-avril 1897, p. 275 et s.

portionnellement à la production, a décidé que, dans le cas où les dépenses faites pendant une campagne, en exécution de la loi, excèderaient le produit des taxes destinées à y faire face, le taux des primes serait, pour la campagne suivante, ramené au chiffre nécessaire pour couvrir le trésor de son avance, par un décret présenté ensuite aux Chambres.

Un décret du 17 août 1898 (1), ratifié par une loi du 12 juillet 1899 (2), a, pour la première fois, fait l'application de cette disposition, en déterminant les primes pour la seconde campagne appelée à bénéficier de la loi.

Cette application était nécessairement difficile, puisqu'il aurait fallu connaître le montant total des quantités qui devaient être exportées et auraient ainsi droit aux primes; or pour ne laisser aux producteurs aucune incertitude, il faut nécessairement, — c'est ce qu'a compris le gouvernement, — fixer les primes avant le commencement de la campagne, c'est-à-dire avant le 1er septembre.

D'un autre côté, le déficit de la campagne antérieure, qui est un élément indispensable de calcul des primes, ne peut être connu avant le commencement de la campagne suivante, et même avant l'expiration des deux premiers mois de cette campagne c'est-à-dire avant le moment où la régularisation des opérations se rattachant à la campagne précédente est achevée.

Le gouvernement a tenu compte des résultats acquis au 31 juillet 1898 et, pour le surplus de la campagne, est parti de l'hypothèse que les ventes et les dépenses se compenseront.

Le produit des taxes devant faire face aux primes était ainsi limité à.	11.819.003 fr.
Les dépenses de primes accessoires à. . . .	15.898.090 »
Déficit.	4.079.087 fr.

Par conséquent, le taux des primes devait être abaissé pour la campagne suivante, afin que le déficit fût couvert. Et, comme chiffre probable des exportations, de la campagne suivante (1898-1899) on a pris pour base les chiffres de la campagne 1897-1898, tels qu'ils étaient connus.

On est arrivé, à la suite d'un calcul qu'il serait peu intéressant de reproduire, à allouer 2 fr. 42 au lieu de 3 fr. 50 pour les sucres de la première catégorie ;

2 fr. 77 au lieu de 4 fr. pour les sucres de la seconde;

3 fr. 11 au lieu de 4 fr. 50 pour les sucres de la troisième.

La réduction a été pour chaque prime de 30,87 0/0.

Mais avant que les Chambres eussent été appelées à statuer, la campagne était terminée et régularisée.

Les recettes définitives étaient de.	14.274.549 fr.
Les dépenses de	19.503.943 »
Le déficit de. . . .	5.229.394 fr.

(1) *Journ. off.*, du 18 août 1898, p. 5139.
(2) *Journ. off.*, du 14 juillet, p. 4723.

La diminution des primes, telle qu'elle était proposée par le gouvernement, était donc insuffisante, mais la nouvelle campagne avait commencé depuis longtemps, elle était même presque terminée ; il était trop tard pour faire aucune modification et le décret fut régularisé sans débats.

Le décret du 10 août 1899 (1),qui fixe les primes pour la campagne 1899-1900, opère sur des bases analogues; il vient d'être proposé à la ratification du Parlement.

Le produit probable des taxes a été fixé à. .	15.135.290 fr.
Dont il y avait lieu de déduire le déficit arrêté lors du règlement de la campagne 1897-98 et qui était sujet à recouvrement sur la campagne 1898-1899	4.079.087 fr.
Reste . . .	11.056.203 fr.
Les dépenses ont été évaluées à.	13.497.922 »
Déficit à recouvrir par une réduction du taux légal des primes en 1899-1900.	2.441.719 fr.

Cette réduction a été fixée à 20,99 0/0 ; on allouera 2 fr. 76 au lieu de 3 fr. 50 pour les sucres de la première catégorie, 3 fr. 16 au lieu de 4 francs pour ceux de la seconde, 3 fr. 55 au lieu de 4 fr. 50 pour ceux de la troisième.

Cette réduction très considérable dans le taux légal des primes n'a pas, malheureusement,entravé la production,et l'acuité de la question du sucre ne fait que s'accroître. On évalue la production probable de la France, pour la campagne en cours à 950.000 tonnes (2) ; la campagne précédente n'avait donné que 830.000 tonnes ; le chiffre de 1895-1896, de beaucoup supérieur aux débouchés, n'était encore que de 630.000 tonnes (3) ; la production était montée à 773.150 tonnes en 1897-1898.

Les autres pays continuent également à progresser. L'Allemagne produisait 1.610.000 tonnes en 1895-1896, 1.837.104 tonnes en 1897-1898. On pense que cette année elle atteindra encore ce dernier chiffre, la production était un peu moindre l'année précédente (1.721.718 tonnes).

La production totale de cette année dépassera vraisemblablement de 360 000 tonnes celle de l'année précédente (4). Celle-ci s'élevait déjà à 7.872.000 tonnes; en 1895-1896 la production du globe n'était que de 6.753.000 tonnes.

De nouveaux pays entrent en ligne. Cuba qui, en 1893-1894, produisait 1.054.214 tonnes de sucre de canne, avait cessé sa production ; en 1895-1896 elle s'élevait à 230.000 tonnes (peut-être même à un chiffre moindre), en 1896-1897 à 212.000 tonnes (5).

L'outillage se reconstitue,entre les mains des Américains; la production ne tardera pas à dépasser celle des plus belles années,

(1) *Journ. off.* du 11 août 1899, p. 5396.
(2) V. l'*Economiste français*, du 25 nov. 1899, p. 759.
(3) V. notre *Chronique* précitée, p. 280.
(4) *Economiste français, ibid.*
(5) V. notre *Chronique* précitée, p. 280, note 4 et Ch. Benoist, L'*Avenir de Cuba*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 sept. 1899, p. 429.

Aux Etats-Unis la production devient de plus en plus importante, grâce à des tarifs prohibitifs et à des primes de production (1).

Au Brésil, l'application du système protectionniste aura le même résultat.

Tandis que la production continue à augmenter, les débouchés extérieurs continuent à se retrécir. Nous avons dit autrefois que les Etats-Unis ont, malgré la résistance de l'Allemagne, appliqué aux sucres bénéficiant, dans leur pays d'origine, de primes d'exportation, une taxe supplémentaire équivalente à ces primes (2). La convention franco américaine n'accorde aux sucres français aucune atténuation des tarifs.

Si nous mentionnons ici la réaction qui au mois de juin de cette année s'est opérée aux Indes, ce n'est pas à cause de son importance pratique — elle est on le verra, très faible, — c'est parce que, conduite par la métropole, elle constitue peut-être un nouvel indice de la tendance que paraît manifester l'Angleterre à s'écarter des principes du libre-échange (3). Si, comme nous le pensons, cette tendance existe, encore latente sans doute, et généralement inavouée, elle mérite d'être surveillée de près, à raison de l'énormité du désastre que causerait au commerce français l'introduction du régime protectionniste en Angleterre (4).

Les Indes anglaises sont productrices de sucre ; la surface qu'elles consacrent à la culture était en 1892-1893 de 1.144.200 hectares ; le chiffre de 1896-1897 est légèrement inférieur, il ne s'élève plus qu'à 1.115.600 hectares; les différences sont insignifiantes. La surface cultivée en sucre aux Indes ne dépasse guère la centième partie du territoire.

Les surfaces cultivées ayant un peu diminué dans ce pays, les importations de sucre de betterave raffiné y ont augmenté. En 1895-1896, l'Inde en a importé 36 millions 1/2 de kilos ; en 1896-1897, 43.700.000 ; en 1897-1898, 107 millions 1/2 de kilos. Le chiffre inusité de cette dernière campagne est dû évidemment en partie aux primes d'exportation accordées par les pays continentaux de l'Europe aux producteurs de sucre ; il paraît cependant qu'il est également dû à une mauvaise récolte ; ce chiffre ne paraît pas d'ailleurs devoir se maintenir ; en comparant l'année 1898 tout entière à l'année 1897, on remarque dans l'importation une diminution de plus de 5 millions de kilos.

En tout cas 100 millions de kilos ne réprésentent pour 250 millions d'habitants qu'un chiffre insignifiant (5). On comprend que les chambres de commerce de l'Inde aient cependant pris peur ; on comprend moins que le gouvernement de la reine n'ait pas hésité à établir sur leur demande un droit de défense contre l'importation du sucre des pays qui ont établi directement ou indirectement des primes à l'exportation (République Argentine, Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Danemark, France, Hollande, Russie) (6).

(1) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 456 et 457.
(2) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 457 et 459.
(3) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 459 et suiv.
(4) V. notre *Chronique* précitée, p. 463.
(5) Sur la consommation par tête en Europe, V. notre *Chronique* de mars-avril 1897, p. 2:6.
(6) Les droits varient de 10 roupies à 180 roupies par tonne, c'est-à-dire de 16 fr. 25 à 300 fr.

Cette mesure a été attaquée vivement par une partie de la presse anglaise. Elle provoque diverses réflexions. D'abord on a prétendu qu'elle est inconstitutionnelle, et aurait dû être votée par le parlement anglais ; mais c'est un point de vue auquel nous n'avons pas à nous placer ici. Ensuite on y a supposé qu'elle était un moyen dans l'esprit du gouvernement anglais d'amorcer une réforme plus importante du même genre, celle qui consisterait, comme on l'a proposé depuis plusieurs années, à établir également des primes sur les sucres des mêmes provenances importés en Angleterre. et comme les résistances qu'on oppose aux tentatives de ce genre viennent de ce qu'on les a considérées comme des essais de protection, c'est-à-dire comme des tentatives de dérogation aux principes du libre-échange (1), les droits de défense établis aux Indes passent pour une atteinte apportée par le gouvernement anglais à ces principes.

On est d'autant plus autorisé à voir dans la solution adoptée pour les Indes, une tentative destinée à familiariser l'opinion publique anglaise avec l'établissement d'un droit d'importation sur le sucre, que ses effets pratiques seront insignifiants. Les importations de sucre aux Indes viennent de deux sources : l'Europe et l'Ile Maurice ; l'Europe n'est représentée que par l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne qui ont importé aux Indes 74.000 tonnes de sucre en 1899, alors que l'Ile Maurice en importait 105,000 (2), ce dernier pays n'accordant pas de primes d'exportation à ses sucres, la première source d'importation est seule atteinte par les droits de défense.

Au surplus, il y a déjà beaucoup d'Anglais qui considèrent — et ce n'est pas peut-être sans raison — les droits de défense comme compatibles avec les principes du libre-échange (3) et si, à la chambre des communes, cette théorie a été combattue, à propos de l'*Indian tariff act* de 1899, par les chefs du parti libéral, elle a trouvé, en dehors même du ministère, des partisans convaincus.

Peut-être finiront-ils par l'emporter ; le contribuable anglais résiste, il lui paraît agréable de bénéficier des primes d'exportation allouées aux sucres qu'il achète. Les colonies anglaises, productrices de sucre de canne, se plaignent, au contraire, de ne plus pouvoir soutenir la concurrence. Le jour où l'on aura persuadé le contribuable anglais que l'établissement de droit de défense, tout en lui faisant payer le sucre plus cher, ne lui nuit pas, que les recettes nouvelles ainsi effectuées au profit du trésor permettront l'allègement d'autres impôts — des droits sur le thé, par exemple, — les Etats continentaux verront leurs primes changer de desti-

(la roupie vaut 1 fr. 85). Ils viennent en augmentation des droits d'importation, qui sont aux Indes d'environ 18 fr. par tonne sur le sucre raffiné et d'environ 5 fr. par tonne sur le sucre brut.

(1) C'est ce que le parti libéral a parfaitement compris, M. Fowler a proposé à la Chambre des communes, le 15 juin 1899, une motion tendant à prier la Reine de repousser l'*Indian tariff* de 1899. Cette motion a été d'ailleurs rejetée.

(2) Voici les chiffres des années précédentes en tonnes :

	Europe	Ile Maurice
1896	36.000	78.000
1897	43.000	83.000
1898	107.000	105.000

(3) V. une lettre de lord Northbrook dans le *Times* du 27 mai 1899.

nation : elles feront un cadeau non plus aux contribuables anglais, mais au budget anglais ; leur rôle de dupe leur apparaîtra plus complètement et avec plus de précision.

Comme on comprend l'ironie avec laquelle les économistes et journalistes anglais parlent des primes d'exportation ! Ils montrent les pays continentaux payant par le fait des indemnités non seulement aux consommateurs anglais, mais aux producteurs de ces articles de confiserie, de ces confitures, de ces biscuits qui viennent ensuite faire, sur les marchés mêmes des pays où les primes d'exportation existent, une concurrence trop facile aux produits similaires de ce pays. A-t-on jamais vu, dit l'un d'eux, quelque chose de plus stupide (1) ? Non, il faut bien en convenir.

Et il serait enfin piquant que le public anglais s'étant ainsi habitué, pour une hypothèse exceptionnelle, à l'établissement de droits d'importation considérables, devînt plus facile à convertir aux idées de protection, et que les primes d'exportations eussent ainsi facilité l'évolution du mouvement douanier en Angleterre.

Voilà pourquoi l'établissement des droits de défense aux Indes anglaises appelle la méditation.

Déjà, à la suite d'une délibération de la chambre de commerce, une délégation de membres du parlement a, en août dernier, prié le premier ministre anglais de prendre des mesures pour convoquer la conférence de Bruxelles (2) et pour proposer à l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la France, la Hollande, la Russie, la Suède une convention relative à l'abolition des primes sur le sucre. Celles d'entre ces puissances qui consentiraient à l'abolition des primes d'exportation continueraient à trouver le marché anglais ouvert devant elles ; on reviendrait également pour elles, dans les Indes anglaises, au régime antérieur, mais des droits de défense seraient établis contre les sucres des pays qui ne rompraient pas avec le système des primes.

Cette proposition ne paraît pas avoir reçu des puissances un accueil sympathique ; cela se conçoit : elle ne crée aucun nouveau terrain d'entente, par la bonne raison qu'il ne peut y en avoir un autre que celui où les pays producteurs avaient dans la conférence de Bruxelles essayé de se placer. L'œuvre n'a pu se faire sans l'Angleterre ; il ne se fera pas plus facilement sans elle, et comme l'Angleterre peut se passer du consentement des pays exportateurs de sucre, on commence à craindre qu'elle ne s'en passe effectivement.

Et cela est d'autant plus probable qu'elle ne soulèvera plus, en agissant ainsi, une très grave objection que la création des droits de défense aux Indes inspire à l'un des pays d'exportation. Cette objection se réfère à la question suivante : les droits de défense méconnaissent-ils la clause de la nation la plus favorisée ? L'Autriche-Hongrie l'a prétendu ; elle a fait remarquer que ces droits sont nécessairement inégaux, étant calqués sur les primes accordées dans les pays producteurs, lesquelles sont elles-mêmes

(1) J. H. Levy dans le *Siècle* du 21 avril 1899.
(2) V. plus loin ce que nous disons de cette conférence.

inégales ; ne peut-on pas dire que ceux de ces pays qui ont un traité de commerce avec les pays où s'établissent les droits de défense et qui ont fait insérer, suivant l'usage constant, dans ce traité la clause de la nation la plus favorisée, peuvent tous considérer leur droit comme violé, à l'exception de celui de ces pays producteurs où les primes sont le moins élevées? Ce dernier lui-même ne peut-il pas produire un raisonnement analogue et dire que les producteurs qui ne connaissent pas les primes d'exportation, et auxquels par conséquent ne s'appliquent pas les droits de défense, sont plus favorisés que lui ?

On se souvient qu'une objection identique à celle de l'empire austro-hongrois avait été, en 1897, faite par l'Allemagne aux Etats-Unis, lorsque ce dernier pays a, traçant la voie à l'Angleterre, créé des droits de défense ; mais les Etats-Unis, pour écarter l'objection, ont fait valoir que la clause de la nation la plus favorisée n'existait pas au profit de l'Allemagne (1). Peut-être ont-ils ainsi reconnu implicitement que la clause de la nation la plus favorisée met obstacle à des droits de défense nuisant aux pays qui ont stipulé cette clause ; peut-être ont-ils simplement voulu s'abstenir d'examiner la question.

Le gouvernement anglais a dû, pour le compte des Indes, la résoudre ; il l'a tranchée contrairement aux prétentions de l'Autriche ; pour lui, la clause de la nation la plus favorisée n'emporte à la charge du pays qui la concède qu'une seule obligation : celle de n'accorder à aucun pays une réduction des droits d'importation au préjudice du pays qui s'est fait reconnaître le bénéfice de la clause ; et ce n'est accorder aucune réduction de droits à aucun pays que de créer des droits nouveaux, variant de manière non pas à supprimer l'égalité au profit de certains et au préjudice de quelques autres nations étrangères, mais, au contraire, à maintenir l'égalité entre elles.

La réponse n'est pas décisive. Sans doute, jusqu'à présent, la clause de la nation la plus favorisée n'a pas été interprétée dans le sens que lui attribuait l'Autriche ; mais c'est que la question de la légitimité des droits de défense ne s'était pas encore présentée. Dans ses termes larges, la clause de la nation la plus favorisée défend à chacun des Etats contractants de concéder à un troisième Etat aucun avantage qui soit de nature à rompre, au préjudice de l'autre Etat contractant, l'égalité douanière. L'établissement de droits différentiels rompt cette égalité, et peu importe qu'elle ait pour but de compenser une autre inégalité, celle qui résulte des différences de traitement des produits importés dans leurs lieux respectifs de production. La clause de la nation la plus favorisée a précisément pour but d'empêcher toute recherche au sujet de ces différences de traitements. Supposons qu'un Etat accorde des réductions de droits à certains produits ou à tous les produits d'un autre Etat, sous le prétexte que l'insuffisance ou la cherté des matières premières, ou encore le coût de la production, y rendent la fabrication plus onéreuse ; soutiendra-t-on que cette mesure est

(1) V. notre *Chronique* de nov.-déc. 1897, p. 459.

légitime vis-à-vis d'un troisième Etat, auquel le premier aura accordé la situation de la nation la plus favorisée ?

Quoi qu'il en soit, le gouvernement anglais ne s'est pas arrêté à l'objection ; c'est encore un indice de l'intention qu'il paraît avoir d'étendre à la métropole le système des droits de défense. Nous avons montré autrefois que le pays qui souffrira le plus de la fermeture de ce marché est la France ; et l'Angleterre consomme plus de 1.600.000 tonnes de sucre.

On se demande comment, en face de pareilles circonstances et surtout de semblables menaces, certains producteurs français peuvent espérer que la situation actuelle se maintiendra.

D'année en année, les excédents de la production sur la consommation indigène augmentent et viennent accroître, dans des proportions de plus en plus fortes, le stock restant à utiliser. Jusqu'en 1894, les excédents annuels de production en France avaient rarement dépassé 200 millions de kilos (1). En 1895, 747 millions sont produits, 357 millions sont consommés, l'excédent de la production est de 390 millions de kilos. En 1897-98, la production est, y compris l'importation coloniale (158 millions de kilos), de 828 millions de kilos ; la consommation n'est que de 440 millions; nouvel excédent de 390 millions de kilos. En 1898-99, la production est, avec l'importation coloniale (110 millions de kilos), de 816 millions de kilos, 900 millions en y comprenant le sucre extrait des mélasses : la consommation est de 450 millions ; l'excédent de production atteint un chiffre inusité.

La situation n'est pas meilleure dans les pays étrangers. En Allemagne, la campagne de 1898-99 donne 1.720.000 tonnes, dont 742.000 sont consommées dans le pays ; l'excédent de la production est donc de 978.000 tonnes. En Autriche, la production est de 1.040.000 tonnes ; la consommation, de 367.000 ; l'excédent, de 673.000. En Russie, la production est de 745.000 tonnes, la consommation de 607.000, l'excédent de 138.000. Nous ne répétons pas, pour l'avoir trop dit, que la situation, si elle est effrayante partout, l'est surtout en France.

Peut-être aussi le consommateur français, qui paye en définitive les primes d'exportation, allouées à nos producteurs de sucre, finira-t-il par s'émouvoir ; le droit de douane de 60 fr. par 100 kilos qui frappe les sucres étrangers, oblige les Français à ne consommer que des sucres indigènes ; on le grève d'un droit spécial pour donner au gouvernement le moyen

(1) Voici le tableau, depuis 1885, en millions de kilos :

Années	Production	Consommation	Excédent de la production
—	—	—	—
1885.....	294	186	108
1886.....	285	314	— 29 (déficit)
1887.....	466	325	141
1888.....	375	290	85
1889.....	446	305	141
1890.....	754	373	381
1891.....	659	363	296
1892.....	616	368	248
1893.....	554	330	224
1894.....	548	343	205

de concéder les primes ; grâce à ce système, les sucres raffinés, qui valaient, en juin 1897, 94 fr. par quintal, montaient à 103 fr. en juin 1898 et à 106 fr. en juin 1899.

Les journaux spéciaux, qui ont été les partisans dévoués du système des primes, reconnaissent que la difficulté commence à devenir des plus pressantes. Nous avons dit naguère pourquoi les pourparlers engagés à diverses reprises entre les pays exportateurs pour l'abolition des primes n'ont pas abouti et ne pouvaient pas aboutir; une conférence, plusieurs fois réunie à Bruxelles, a fini par s'ajourner *sine die*; l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne veulent abandonner leurs primes d'exportation que si la France renonce non seulement aux primes de la même nature, mais encore aux primes de production ; la France résiste, d'abord parce que l'Allemagne a pendant longtemps connu, elle aussi, les primes de production, et surtout parce que la production sucrière française, si elle est privée de toute protection, verra, comme la plupart des industries agricoles, ses exportations s'atténuer et probablement même disparaître.

Mais, qu'on supprime les primes ou qu'on ne les supprime pas, il est certain (nous l'avons dit déjà autrefois) que le moment est très proche où, pour le sucre comme pour le blé, mais dans une proportion beaucoup plus forte encore, les débouchés feront défaut à nos producteurs.

Cette situation ne préoccupe pas encore les pouvoirs publics, qui, en France, n'ont l'habitude de voir que le danger existant et non pas les menaces du danger. Mais elle préoccupe déjà les organes des intérêts menacés. Nous avons dit précédemment que le développement de la consommation en France est considéré par d'excellents esprits comme un remède facile à organiser, mais nous avons dit aussi que ce remède nous paraîtrait insuffisant (1). Il est puéril de se baser, pour justifier la possibilité du développement de la consommation indigène, sur l'exemple de certains autres pays, où elle est plus élevée qu'en France, et nous n'avons pas à répéter pourquoi, en Angleterre par exemple ou dans d'autres pays au climat moins tempéré que le nôtre, la consommation du sucre restera toujours plus élevée qu'en France (2). Dans tous les cas, le seul moyen de développer la consommation est d'abaisser les prix du sucre, et le seul moyen d'abaisser les prix dans une proportion sensible, sans faire disparaître pour les producteurs les avantages qu'ils avaient retirés du système des primes, est de supprimer complètement ou presque complètement le droit de consommation sur le sucre.

Incontestablement, il en résulterait un certain effet sur le développement de la consommation ; on a fort à propos invoqué, pour le montrer, l'exemple de l'Angleterre (3) ; mais nous venons de dire que la consom-

(1) V. notre *Chronique* de mars-avril 1897, p. 296.

(2) Actuellement, d'après les calculs de M. Licht, la consommation par tête est de 41 kil. 42 en Angleterre, de 13 kil. 71 en Allemagne, de 14 kil. en France, de 8 kil. 09 en Autriche, de 5 kil. 72 en Russie.

(3)

Années	Droits de consommation fr.	Consommation en tonnes	Consommation par tête kil.
1848.....	66 13	314.398	11.28

mation du sucre n'atteindra jamais à beaucoup près, en France, par tête d'habitant, le chiffre auquel elle s'élève en Angleterre.

On demande déjà la suppression ou une très forte réduction du droit de consommation ; c'est une pure utopie, comment les Chambres pourraient-elles, dans l'état du budget renoncer à une recette moyenne de plus de 150 millions? Et si, par la plus incroyable des folies, elles y renonçaient, comment résistera-t-on aux réclamations des viticulteurs (car la réforme des droits sur les boissons n'a pas encore abouti), des fabricants de bougies, d'huiles, de vinaigres, etc., de tous les producteurs en un mot ? Car ils feront remarquer avec quelque logique qu'ils ne méritent pas moins l'intérêt que les producteurs de sucre. Et,de même,pourquoi supprimer le droit sur les sucres plutôt que l'impôt foncier ou celui des patentes ? La suppression, ou même la réduction sensible du droit de consommation n'a donc aucune chance d'être opérée, et cela est fort heureux. On espère que, si les Chambres réduisaient les droits des deux tiers ou des trois quarts, la consommation prendrait un tel développement que le budget n'en souffrirait pas; le résultat serait trop chanceux,et surtout se produirait trop lentement pour qu'une réduction aussi forte pût être désirée. Et si la réduction se fait insensiblement, ce qui est la seule manière de maintenir, à peu près, le budget en équilibre, elle ne produira aucun résultat en faveur des producteurs de sucre, qui ne pourront se résoudre à subir pendant de nombreuses années un déficit constant.

Les producteurs ne peuvent pas songer davantage à modifier, le jour où le prix du sucre s'abaisserait et où les débouchés s'amoindriraient, la destination des betteraves ; seule la fabrication de l'alcool fournirait un moyen de les utiliser; mais les débouchés de l'alcool ne peuvent être sensiblement étendus ; la production est si forte que le prix de l'alcool a baissé de plus de 40 0/0 en moins de dix ans (1). Tous les projets de réforme des droits sur les boissons aboutissent, d'autre part, à la surcharge de l'alcool, et le principal résultat de la réforme des octrois sera également de le surimposer (2) : la consommation ne fera ainsi que se restreindre, et le moment serait singulièrement mal choisi pour développer la production.

1851.....	51 25	333.858	12.13
1856.....	49 60	381.000	13.47
1857-63.....	45 47	503.000	16.90
1864-66.....	31 83	568.146	18.90
1867-69.....	29 76	592.738	19.13
1870-72.....	14 88	726.889	22.89
1873.....	7 44	798.657	24.96
1874.....	franchise	867.558	26.94
1875.....	—	918.108	27.65
1880.....	—	963.164	27.32
1885.....	—	1.168.762	32.83
1890.....	—	1.268.020	35.98
1895.....	—	1.446.567	38.79
1898.....	—	1.605.000	41.42

V. Grandeau, *Revue agronomique* dans le *Temps* du 17 mars 1899.

(1) Voici le prix de l'hectolitre de trois-six fin dans les dernières périodes.

1877-1880.....	59 fr. 69
1883-1885.....	50 » 25
1887-1890.....	41 » 09
1895-1898.....	33 » 05

(2) V. notre *Chronique* de sept-oct. 1899, p. 323.

Pourra-t-on au moins remplacer la culture de la betterave par une culture différente ? A une époque où tous les produits agricoles subissent une crise intense, il est difficile d'en donner le conseil; d'ailleurs une terre propre à la culture de la betterave n'est pas, par cela même, propre à beaucoup d'autres cultures ; si la culture de la betterave a pris en France une extension considérable, ce n'est pas seulement à cause des encouragements que les lois lui ont prodiguées, c'est surtout parce que les producteurs de blé ont dû en grande partie, devant la baisse du prix des céréales, chercher une autre culture plus rémunératrice. Qui songerait à dire aux cultivateurs de remplacer la betterave par le blé, alors que, malgré des taxes douanières prohibitives et grâce à une énorme surproduction, les blés français ne parviennent plus à se vendre en France ? Il ne faut pas oublier d'ailleurs qu'on ne peut transformer du jour au lendemain, ou même en quelques années, une culture qui, en France, couvre 270.000 hectares.

La crise du sucre est d'ores et déjà commencée ; l'institution et le développement des primes d'exportation l'ont dissimulée, mais pour la rendre, lorsqu'elle éclatera à tous les yeux, plus grave, et autant qu'on peut en juger dès à présent, inextricable.

Albert Wahl,
Professeur à la Faculté de Droit,
de l'Université de Lille.

CHRONIQUE POLITIQUE

CANADA

Sommaire : 1. Organisation. — 2. Les partis. — 3. Rapports avec l'Angleterre. 4. La vitalité française.

Le Canada, ancienne possession française, n'est malheureusement presque pas connu en France, et il y a pourtant sur notre terre de progrès et de liberté les plus pratiques enseignements à recueillir pour les coloniaux Français.

Le recensement de 1901 donnera au Canada un chiffre de population de près de six millions d'habitants dont deux millions au moins de langue et d'origine françaises, et ce dernier fait seul devrait inciter la France à diriger vers le Saint-Laurent un peu de son développement commercial et de son activité intellectuelle.

En dehors de la vieille mère-patrie, nous sommes incontestablement le plus robuste, le plus vigoureux et le plus intéressant groupement français qui existe dans le monde entier, d'autant plus intéressant qu'il vit sous le drapeau anglais, qu'il est régi par des institutions anglaises, qu'il ne doit d'allégeance qu'à l'Angleterre.

C'est la largeur de ses institutions, ce sont la démocratie, la tolérance et la liberté dont elles sont profondément imprégnées qui ont contribué à l'épanouissement si extraordinaire de notre vitalité française, à la conservation de notre langue et de nos lois civiles françaises, à la pérennité de nos mœurs et de nos traditions françaises.

Aussi, il ne peut manquer d'être intéressant pour les lecteurs de la *Revue du Droit Public* de connaître les rouages constitutionnels de notre pays, son organisme parlementaire, le fonctionnement de nos institutions publiques.

⁂

1. Organisation constitutionnelle. — La Confédération canadienne est composée de sept provinces, sans compter les territoires du Nord-Ouest : Ontario, Québec, Nouvelle-Ecosse, Nouveau-Brunswick, Ile du Prince Edouard, Manitoba, Colombie Anglaise. Chaque province a son parlement autonome pour la gestion des affaires locales ; au-dessus de l'autorité de ces parlements provinciaux, il y a le pouvoir central formé d'une Chambre des Communes et d'un Sénat conjointement chargés de la haute direction des affaires pour tout le pays.

Les parlements provinciaux ont un champ d'action assez limité et leur autorité s'exerce sur les matières prévues dans seize articles de la Consti-

tution, entr'autres : la taxation dans les limites de la province en vue des intérêts locaux ; les emprunts sur le seul crédit de la province ; l'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province ; l'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques ; les institutions municipales, la propriété et les droits civils dans la province, l'incorporation des compagnies pour des objets intéressant la province, l'instruction publique, l'agriculture, etc.

L'autorité du pouvoir central ou parlement fédéral au contraire, est à peu près illimitée en dehors des attributions réservées aux Chambres provinciales et elle porte particulièrement sur la règlementation du commerce, les tarifs, le service postal, la milice, la navigation, les pêcheries, le cours monétaire, les banques, les caisses d'épargne, les poids et mesures, l'accise, la naturalisation, les lois criminelles, l'établissement et l'administration du service pénitentiaire, le recensement, les relations à l'intérieur, etc.

La différence entre la Constitution canadienne et la Constitution américaine, c'est que la nôtre donne tous les pouvoirs au parlement fédéral, moins ceux expressément attribués aux législatures provinciales tandis qu'aux Etats-Unis les Etats ont tous les pouvoirs, moins ceux attribués au Président et au Congrès. C'est-à-dire que dans la République américaine les législatures d'Etat sont souveraines et que chez nous, c'est le pouvoir central qui a la souveraineté.

La Chambre des communes est élue au sufrage populaire ; elle comprend 211 représentants. La province de Québec sert d'étalon pour établir le chiffre de la représentation de chaque province ; elle fournit invariablement 65 députés ; les autres provinces en fournissent plus ou moins, selon leur population par rapport à Québec. Ainsi le contingent de l'Ontario est de 92 ; celui de la Nouvelle-Ecosse 20 ; celui du Nouveau-Brunswick 15, etc.

Le cabinet est composé d'un président du conseil appelé premier ministre et de 13 ministres avec portefeuille. Le président du Conseil et ses collègues doivent nécessairement avoir un siège aux Communes ou au Sénat. Ce cabinet est responsable devant les Chambres et il lui faut la majorité à l'Assemblée populaire pour rester au pouvoir. Un vote de défiance du Sénat n'entraîne jamais la démission du ministère, car notre Chambre Haute est un corps inamovible et irresponsable, ses membres étant nommés à vie par le gouverneur en Conseil. Notre Sénat est censé être un pouvoir pondérateur, une assemblée de réflexion, dont la mission est de protéger les provinces : il se compose de 24 membres pour l'Ontario, 24 pour Québec, 24 pour les provinces maritimes, terme collectif désignant la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Ile du Prince Edouard, et 9 pour l'Ouest autre terme collectif désignant le Manitoba, la Colombie anglaise et les Territoires. En tout 81 sénateurs.

Malheureusement cette *Haute-Assemblée* n'a pas répondu à la pensée des Constituants de 1865. Le parti conservateur qui a eu la direction des affaires publiques durant vingt-cinq années depuis Confédération, c'est-à-dire depuis 1867, n'a nommé que ses partisans aux fonctions de sénateur et aujourd'hui le gouvernement libéral de M. Laurier se heurte fatalement au

mauvais vouloir, à l'esprit étroit et à l'aveuglement des vieux tories qui sont en très grande majorité au Sénat et qui gênent l'action ministérielle avec d'autant moins de scrupule qu'ils n'ont à rendre aucun compte de leur mandat.

A chaque session depuis 1896, ils ont rejeté d'importantes propositions de loi pour la simple raison qu'elles étaient présentées par un gouvernement libéral et leur attitude, dans les trois dernières années, a été si injustement provocante et hostile, si manifestement contraire à l'esprit de notre charte que M. Laurier doit saisir incessamment les Communes d'une mesure tendant à modifier la constitution du Sénat. Cette mesure est nécessairement soumise à la ratification des autorités impériales, attendu qu'elle modifiera un article de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord, voté par le Parlement anglais lui même en 1866.

*
* *

2. Les partis. — Nous n'avons que deux partis politiques au Canada et nos Chambres sont nettement divisées en deux camps : le parti libéral et le parti conservateur ou tory. La démarcation entre les deux est plutôt tracée par les luttes et les programmes du passé que par ceux d'aujourd'hui.

De 1878 à 1896, c'est-à-dire durant les dix-huit années, pendant lesquelles le parti libéral a été dans l'opposition, la politique de ses chefs et de sa presse, a été ouvertement marquée par des tendances et revendications libre-échangistes, par une orientation vers le marché commercial américain; les luttes vigoureuses, retentissantes, dont ces vingt années gardent encore vibrant écho, portaient sur un ensemble de réformes populaires et des progrès nationaux.

Le parti tory au contraire, rendu insolent pour un trop long séjour à Capoue, a pratiqué durant cette même période la protection à outrance, les doctrines impérialistes, la politique du favoritisme et du monopole; l'esprit étroit qui le guidait généralement et qui était celui des factions ultra-catholique et ultra-protestante sur lesquelles il s'appuyait pour gouverner et se maintenir au pouvoir, a empêché trop souvent le développement régulier des forces et des ressources de notre pays.

Depuis 1896, les rôles sont changés ; les conservateurs sont dans l'opposition et le pouvoir est aux mains des libéraux dont notre éminent compatriote sir Wilfrid Laurier est le chef.

Le parti de M. Laurier au pouvoir n'est véritablement pas le parti de M. Laurier dans l'opposition, non pas que je veuille insinuer qu'il s'est amoindri dans son nouveau champ d'action. Mais les exigences du pouvoir, les suggestions de la stratégie électorale, le besoin de tenir les adversaires en respect, la marche des hommes et des événements depuis un quart de siècle, semblent avoir modifié les façons de penser, de croire et de dire du parti libéral. Nous prêchons moins la liberté commerciale aujourd'hui et nous nous surprenons chaque jour à prôner la politique d'impérialisme que nous combattions naguère avec une ardeur admirable. Nous faisons de l'opportunisme tout comme en faisaient les conservateurs et, comme le

fier Sicambre, nous adorons un peu de ce que nous avons brûlé et nous brûlons un peu de ce que nous avons adoré.

Mais Thiers, qui s'y connaissait, n'a-t-il pas dit qu'on n'était pas tenu d'avoir au pouvoir les mêmes idées qu'on avait dans l'opposition ?

Les besoins de notre industrie nationale qui veut se développer et se fortifier encore, la religion de l'Empire chauffée par Chamberlain, le jubilé de la Reine, le sentiment encore conservateur des masses, la grande tactique parlementaire et plusieurs autres raisons encore ont amené M. Laurier et ses collègues à modifier leur action, à évoluer prudemment, à ne pas se risquer à des mouvements qui heurteraient notre sécurité économique, à des attitudes qui pourraient soulever des préjugés : ils ont dû voir juste, car leur gouvernement est le plus populaire et le plus puissant que nous ayons eu depuis la Confédération.

Il arrive donc qu'aujourd'hui les deux partis sont protectionnistes, avec la petite différence que le nôtre l'est moins ; que les deux partis sont des fervents et des propagandistes de la fédération impériale, ce que personnellement je ne puis m'empêcher de déplorer. Mais au-dessus de ces directions particulières, de ces visions contingentes, il y a la pensée, l'âme collective des deux groupes politiques : chez les libéraux, cette pensée est plus large, plus progressiste, plus philosophique, cette âme est plus rayonnante et plus libre ; chez les conservateurs, les idées s'accusent plus étroites, les sentiments moins justes et on trouve le préjugé au fond de la plupart de leurs actes.

Pour mieux peindre encore, à grands traits, l'état d'âme des deux partis, dans notre province de Québec, surtout, disons que les conservateurs ont toujours fait les élections avec l'appui du clergé et des mandements et qu'à chaque campagne électorale nous avons eu à lutter contre cette influence. A vrai dire, depuis 1848, nous avons passé pour un parti d'athées et des libres-penseurs. Mais aujourd'hui, les curés ont abandonné leur attitude si souvent hostile et outrageante à l'égard des libéraux, ils se rapprochent chaque jour de M. Laurier dont la politique de paix et d'ordre, de conciliation et de modération, en même temps que de progrès et de développement, semble avoir conquis leur esprit.

En tant qu'individus les libéraux n'ont pas changé leur attitude d'autrefois, en tant que parti, ils semblent avoir mis de l'eau dans leur vin.

***

3. Rapports avec l'Angleterre. — Quels sont les liens visibles de la vassalité du Canada à l'Angleterre ? On peut dire qu'il n'en existe point. Le gouverneur général et le commandant de notre petite armée sont les deux seuls personnages que nous envoient et que nous imposent les autorités impériales. Nous payons $ 50.000 par année à ce gouverneur qui règne beaucoup plus qu'il ne gouverne et dont la principale tâche consiste à donner des réceptions durant les sessions du Parlement et à aller de province en province, de ville en ville, se faire présenter des adresses et réchauffer les sentiments de loyauté à l'Empire.

D'autre part, la législation du Parlement fédéral est sujette au désaveu du gouvernement anglais, de même que la législation des parlements provinciaux est sujette au désaveu du ministère fédéral. Enfin, nous avons le Conseil privé d'Angleterre comme tribunal en dernier ressort, et nous ne pouvons négocier avec les puissances étrangères sans le concours de Downing Street.

Voilà ces liens visibles, mais presqu'intangibles, tant ils sont ténus et légers.

Toutefois, nous sommes tellement libres que nous administrons nos affaires publiques à notre guise et que nous allons jusqu'à taxer les importations de l'Angleterre elle-même pour nous créer des revenus. Il est vrai que depuis le mois d'août 1898 nous avons un tarif différentiel et que les impôts sur les marchandises anglaises sont de 25 pour cent moindres que sur les marchandises des autres pays. C'est l'exaltation du jubilé de la Reine Victoria qui nous a engagés dans une pareille voie, et non les exigences de notre Constitution car de tout temps notre fisc a traité l'Angleterre comme une nation étrangère. Bien plus, il y eut une époque, en 1851 et les années suivantes, où les produits des Etats-Unis entraient au Canada en franchise, tandis que les produits anglais payaient des droits pour venir sur notre marché.

On ne saurait trouver un état de liberté semblable dans toute l'histoire des colonies françaises ; on peut dire qu'il vaut mieux qu'une organisation de fonctionnaires, il est générateur d'initiative et d'énergie et convient aux pays de population mixte.

***

4. La vitalité française. — Pour se rendre compte de la vitalité française au Canada, il faut tourner d'abord ses regards dans le domaine politique. Le premier ministre du Parlement fédéral est un Canadien français, Sir Wilfrid Laurier ; le président du Sénat, un Canadien français, Sir Alphonse Pelletier ; le vice-président des Communes, un Canadien-français, M. L.-P. Brodem, député de Rouville ; le président de l'Assemblée législative de la province anglaise d'Ontario, un Canadien français : M. Alfred Evantureb, député de Prescott.

Dans les provinces maritimes, les Acadiens, vaillant petit peuple de langue et d'origine françaises comme nous, gagnent du terrain chaque jour et aujourd'hui ils sont représentés à la Chambre du Nouveau-Brunswick par neuf députés de leur race, dont deux ministres : M. Labillois et M. Richard. Au Manitoba et dans les territoires, il y a également plusieurs députés de langue française.

Mais c'est dans la province de Québec, que l'épanouissement de cette vitalité est remarquable. Notre population totale est d'environ 1.600.000 âmes, dont à peine 300.000 sont de langue et d'origine anglaises. Les délibérations de notre Parlement se font presque toujours exclusivement en français, quoique, naturellement, l'anglais y soit la langue officielle. Les Anglais n'ont la majorité que dans une demi-douzaine de comtés. L'honorable M. Marchand, premier ministre de la province, a pour collègues MM. Robi-

doux, Archambault, Parent, Dechêne Turgeon, des noms biens français, n'est-ce pas? Un seul Anglais, M. Duffy, a un portefeuille dans ce cabinet.

Dans des centaines et des centaines de paroisses on n'entend jamais parler un traître mot d'anglais et devant nos tribunaux on a assez souvent le piquant spectacle d'un juge anglais écoutant des plaidoiries françaises, interprétant des lois civiles françaises et rendant des arrêts en français.

Notre langue est officielle, non seulement dans notre province, mais aussi dans le Parlement du Canada ; aux Communes et au Sénat, les débats se font dans les deux langues, les rapports et autres documents sont imprimés en anglais et en français. Nous avons, en outre, nos écoles françaises dans l'Ontario, dans les provinces maritimes, dans l'Ouest. Nous avons notre presse nationale et on sera peut-être étonné en France d'apprendre qu'il y a au Canada près d'une centaine de publications françaises périodiques dont huit journaux quotidiens : la « Presse » et la « Patrie », à Montréal ; le « Soleil », l' « Evénement » et le « Courrier du Canada » à Québec ; le « Temps » à Ottawa ; l' « Union » et la « Tribune » à Saint-Hyacinthe. Nous avons nos littérateurs, nos poëtes, nos historiens, nos journalistes, dont plusieurs fort distingués ; nous avons des compatriotes brillants au barreau et dans la médecine. De tout temps les plus remarquables tribuns du pays ont été des Canadiens français.

Ce qui nous manque, c'est la communion fréquente avec la France, par la pensée, par l'esprit ; ce sont les relations suivies avec les hommes politiques, les littérateurs, les philosophes, les hommes d'affaires français.

On vient d'annoncer la création d'une ligne océanique directe entre Bordeaux et Montréal ; espérons que ce sera le point de départ de relations sérieuses et réfléchies. La France a encore un beau rôle à jouer sur les bords du Saint-Laurent par ses livres, par son art, par son industrie, par son génie universel !

Et qu'elle songe bien qu'à côté des deux millions de Canadiens-français que nous sommes ici, il y en a encore un million aux Etats-Unis à côté de nous.

La poignée de Français, 60.000 âmes, abandonnée à l'Angleterre en 1760, n'est pas restée inactive durant le siècle écoulé.

GODFROY LANGLOIS.

DANEMARK

SEPTEMBRE 1898 - SEPTEMBRE 1899

SOMMAIRE. — 1. La session du Rigsdag. — 2. Législation : *a*) loi sur l'enseignement primaire ; *b*) loi sur la création des petites fermes ; *c*) loi réglant les intérêts pécuniaires des époux. — 3. Les expulsions du Sleswig. — 4. Le grand lock-out.

1. LA SESSION DU RIGSDAG. — La dernière session du Rigsdag a été bien épineuse pour le ministère. Cependant celui-ci a traversé tous les embarras, mais non sans laisser quelques membres du Conseil hors d'état de continuer la lutte avec le Folketing. En effet, le Folketing n'a négligé aucune occasion de faire éclater son mécontement contre le ministère.

A peine le Rigsdag rentré et le Folketing saisi du projet du budget, la Chambre demanda au ministère d'expliquer les motifs qui l'avaient forcé à dépenser 500.000 francs pour approvisionner de munitions les forts maritimes, dépense qui avait été rejetée par le Folketing. En vain les ministres des finances et de la guerre objectèrent que cette dépense n'était pas rejetée définitivement par le Folketing, mais seulement ajournée et que la situation politique extérieure avait mis le ministère dans la nécessité d'accélérer l'achat de munitions ; la discussion du budget fut interrompue et le comité du budget nommé pour mettre le ministère à même de fournir au Folketing les éclaircissements sur la situation politique que le ministère avait reçus et ne trouvait pas opportun de mettre sous les yeux du public. Ce procédé presque inconnu dans notre histoire parlementaire fit supposer que le Folketing profiterait de l'occasion pour créer un conflit. Cependant quoique le ministère ne présentât pas de nouveaux renseignements au comité, le Folketing se borne à donner au ministère un avertissement à ne pas se lancer dans la voie des anciennes lois provisoires de M. Estrup et vota la résolution suivante : « En rouvrant la discussion du budget, le Folketing déclare que les crédits supplémentaires destinés à parer à l'imperfection des fortifications maritimes de Copenhague ne se trouvent point justifiés par la situation politique extérieure ; que dans le procédé du ministère, le Folketing voit un péril pour le travail parlementaire et une violation du droit de vote du Rigsdag. »

Par conséquent, le Folketing déclara tout d'abord ne vouloir pas voter le crédit supplémentaire. Mais le conflit fut évité et le budget voté.

L'animosité de la gauche contre le ministre des finances augmenta à cause de l'attitude du ministre pendant la délibération au Landsting du projet de loi sur les douanes (1).

Le Landsting penchant vers le système de la protection, demanda une augmentation de la taxe sur plusieurs articles et, en outre, ne voulut pas, comme le proposait le Folketing, que le déficit de deux millions que la

(1) Voir la *Revue*, T. VIII, p. 520-21.

loi amènerait dans le produit des douanes, restât à découvert. Le ministre approuva les modifications apportées au projet par le Landsting.

La gauche fut fort irritée de cette démarche. On dit que le projet du Folketing, d'après le compromis intervenu en 1897 entre le ministère de M. Reedz-Thott et le Folketing, devait servir de base aux délibérations futures et que le ministre actuel, M. Hærring, ancien ministre de l'intérieur du ministère Reedz-Thott, était lié par les déclarations de son prédécesseur. Le ministre avait aussi présenté au Landsting le projet dans la rédaction adoptée par le Folketing et on espérait qu'il emploierait tous les moyens possibles pour maintenir le point de vue de 1897 au lieu de se jeter dans les bras du Landsting avec empressement. En vain, M. Hœrring représenta au Folketing les réserves faites par le ministre des finances en 1897, le Folketing, saisi de nouveau du projet, n'entra pas en négociations mais se hâta, à la deuxième délibération, d'adopter de nouveau le projet de 1897. Le projet n'obtint pas une troisième délibération au Folketing.

Pendant qu'une froideur sensible régnait entre le ministre des finances et le Folketing, l'hostilité de celui-ci contre le ministre de l'intérieur, M. Bardenfleth, s'accentua. Elle se manifesta d'abord par un vote de désapprobation.

La loi du 11 mai 1897 avait attribué au ministre de l'intérieur le droit d'établir des monopoles pour la construction et l'exploitation des téléphones. Tout le monde savait que le monopole allait forcément tomber entre les mains de la société de téléphones de Copenhague, mais on espérait que le ministre, en compensation du monopole, demanderait une réduction sensible des taxes téléphoniques. Il aurait été relativement simple d'établir un règlement de ces taxes, si le ministre avait maintenu le système employé jusqu'ici. Mais le ministre introduisit une nouvelle base pour la fixation des taxes ; ne pouvant ensuite utiliser les résultats statistiques du passé, il rendit plus difficile la solution du problème posé : abaisser les taxes sans priver la société de la chance d'un profit convenable. Le ministre tournant les difficultés se borna donc à fixer des taxes maxima pour un espace de 5 ans. Cependant la société adopta tout de suite les taxes maxima comme taxes normales et le public, jugeant les nouvelles taxes plus élevées que les anciennes, rendit le ministre responsable de cet abus du monopole attribué à la société. Le ministre fut interpellé au Folketing ; il eut beau se défendre, le Folketing adopta par 79 voix contre 1 — la droite s'abstenant de voter — l'ordre du jour suivant :

« Le ministre de l'intérieur a, en fixant des taxes maxima pour la société des téléphones de Copenhague, manqué aux conditions faites entre le Rigsdag et le ministère, lors de la discussion de la loi du 11 mai 1897, et, par cette démarche, il a négligé les intérêts du public téléphonant, en particulier, ceux des négociants. »

Durant la session, l'animosité contre le ministre de l'intérieur monta à un tel point que le comité chargé de la discussion d'un projet de communication par bac à vapeur entre Gjedser et Warnemünde — projet de la plus grande importance pour le transport des marchandises entre

l'Allemagne et la Scandinavie — en faisant son rapport proposa au Folketing de ne donner au ministre actuel aucun vote pour l'établissement de la communication projetée.

Des changements dans la formation du ministère étaient donc nécessaires.

Ce ne fut pas une tâche facile pour le président du Conseil de trouver des hommes politiques prêts à se charger des portefeuilles dans la situation politique actuelle. Après de grands efforts, le président du Conseil a cependant réussi à reconstituer le ministère et le cabinet sort fortifié de la crise. L'ancien ministre de la guerre, le colonel Schnak, a remplacé M. Fuxen. M. Baremsen, ancien membre de la droite du Folketing, a été nommé ministre de l'intérieur. Ses services politiques ont été appréciés de tous côtés, et, sur toutes les questions touchant les réformes sociales, son autorité est indiscutable.

Le ministre de la justice, M. Runyr, a démissionné, partie par lassitude de la vie publique, partie parce qu'il ne se sent pas assez de force pour se mettre au courant des travaux de la commission chargée de la réforme de la procédure, sur le rapport de laquelle le ministre de la justice doit présenter au Rigsdag un projet de réforme de la procédure civile et de la procédure criminelle. En vain a-t-on offert le portefeuille à plusieurs membres de la commission ; le nouveau ministre n'est pas encore trouvé et le président du Conseil, M. Hœrring, s'est chargé provisoirement du ministère de la justice.

2. Législation. — La session du Rigsdag n'a pourtant pas été sans résultats. Trois lois considérables ont été menées à bonne fin : la loi sur l'enseignement primaire, la loi sur la création de petites fermes et une loi réglant les intérêts pécuniaires des époux.

a) *Loi sur l'enseignement primaire.* — Quant à la loi sur l'enseignement primaire, sanctionnée le 28 mars 1899, j'ai déjà (1) mentionné le projet du ministère et rendu compte des circonstances qui le firent alors échouer savoir : l'état financier des communes, la situation des écoles privées et la question de la nomination des maîtres d'école. Un comité commun des deux Chambres a cependant réussi à résoudre les différends entre les Chambres et avant tout à écarter l'obstacle financier.

Alors que le Trésor, d'après le projet du gouvernement, devait supporter l'augmentation des appointements des maîtres d'école tandis que les communes devraient se charger de la construction de 600 nouvelles maisons d'école, le Trésor doit, d'après la loi votée, payer en outre 300.000 francs par an qui seront distribués entre les communes rurales qui ont pris des engagements pour améliorer l'état de leurs écoles.

Le Folketing s'est vivement intéressé à la conservation des écoles privées en considérant qu'il faut laisser aux parents autant que possible le choix de l'école à laquelle ils veulent confier l'éducation de leurs enfants. Or, l'école publique améliorée, les écoles privées sont menacées de difficultés

(1) *Revue*, T. VI, p. 344.

pécuniaires dans les communes rurales. Aussi les écoles privées offrant les mêmes garanties pour l'instruction des enfants que les écoles publiques seront admises à des subventions de la part du Trésor.

Dans la question du droit de la nomination des maîtres, question qui fit échouer le projet en 1896, le Landsting a fait des concessions au Folketing. En effet, la rédaction de la loi est un peu vague sur ce point, mais la loi a pourtant consacré et augmenté l'influence des conseils municipaux sur la nomination.

On a voulu réformer l'ancien système d'amendes pour les parents qui n'envoient pas leurs enfants en classe, mais les Chambres ne s'accordant pas sur un moyen nouveau pour maintenir l'instruction obligatoire, se sont bornées à augmenter ces amendes tout en laissant aux conseils municipaux le droit d'en faire remise en cas de contraventions excusables.

Après avoir indiqué la solution des différends entre les Chambres touchant la loi scolaire, il faut donner un résumé de la loi.

L'instruction des enfants est obligatoire dès l'âge de 7 ans jusqu'à l'âge de 14 ans. Les enfants sont rangés en classes suivant leur âge et maturité. La moyenne des enfants dans les classes d'une école ne doit pas dépasser pendant deux années successives respectivement 35 et 37. Le cas échéant, un changement des classes existantes peut être effectué par la création d'une école préparatoire, d'une nouvelle classe avec un maître de plus, d'une nouvelle école, ou par renvoi d'un certain nombre d'enfants à l'école d'une commune voisine ou à une école privée.

Quant à l'organisation et à l'étendue de l'instruction publique, la loi ordonne pour l'école préparatoire que les enfants doivent apprendre à lire, à écrire et à compter, à chanter des psaumes et des chansons faciles. Puis les maîtres doivent raconter aux enfants des extraits des saintes Ecritures, de l'histoire de Danemark et de la géographie et pour éviter que les enfants ne commencent leur instruction par apprendre par cœur, on leur fait reproduire les morceaux racontés sans préparation.

Dans les écoles l'instruction est donnée pendant les 41 semaines de l'année. Chaque classe doit avoir 21 leçons par semaine dans les villes et 18 à la campagne, sans comprendre le temps employé à la gymnastique et aux travaux manuels.

Les matières enseignées sont le danois — chaque classe doit avoir 287 leçons de danois par an — la religion, l'écriture, le calcul, l'histoire, la géographie et pour les garçons la gymnastique, mais sur la proposition du comité d'école la connaissance de la nature, le *slojd*, et pour les filles la gymnastique y peuvent être ajoutés. Une influence considérable sur la direction de l'enseignement est attribuée aux comités d'école. Sur la proposition du comité local le conseil municipal présente au ministère de l'instruction publique : un plan scolaire indiquant le nombre des écoles de la commune, le nombre des maîtres d'école et leurs appointements. Un plan d'enseignement indiquant si l'enseignement des garçons et celui des filles sont réunis ou séparés, le temps employé à l'enseignement dans chaque classe, le règlement de l'école, les matières enseignées, etc., est

proposé par le comité local. L'influence du comité s'étend aussi à la nomination, à la destitution et à la promotion des maîtres d'école.

Le Folketing désirait beaucoup donner à la population une influence directe sur la composition des comités d'école et proposait que les membres en fussent élus par les habitants de chaque paroisse. L'opposition du Landsting rendit ce projet irréalisable, mais le Folketing obtint pour les conseils des communes rurales le droit d'élever le nombre des membres du comité à 4. Si le conseil use de ce droit, les deux membres du comité n'auront pas besoin d'être membres du conseil municipal, mais pourront être élus par le conseil parmi les pères de famille et les veuves dont les enfants sont soumis à l'enseignement obligatoire.

Enfin on a réglé les appointements des maîtres d'école de manière qu'un maître ne soit pas tenté pour des raisons pécuniaires, de quitter une commune où il vit en bonnes relations avec la population.

b) *Loi sur la création de petites fermes* (1). — Nous avons mentionné le rapport de la commission d'agriculture et le projet du gouvernement sur la création de petites fermes et l'accueil peu bienveillant accordé au projet par les deux chambres.

Cette année enfin, la loi a été menée à bonne fin, grâce à des concessions de toutes parts. Le Folketing a abandonné le projet de concession aux ouvriers en leur accordant des emprunts sans intérêts. Le Landsting a cédé dans la question de la part de la mise à prix que l'ouvrier doit être tenu de posséder pour acquérir une ferme.

La loi décide qu'un ouvrier qui demande à acquérir un lot d'une superficie de deux hectares et demi à trois hectares et demi et prouve qu'il est en possession du 1/10 de la mise à prix du lot a la faculté de solliciter un emprunt du Trésor, emprunt qui doit lui être consenti à 3 0/0. La mise à prix du lot ne doit pourtant pas dépasser 5.500 fr. Si la demande est accueillie, l'emprunt sera payé à l'ouvrier quand il prouve que le lot est muni des constructions nécessaires. Des avances peuvent être faites pour l'achat de la monture.

Le prêt est non amortissable pendant 5 ans. Puis la moitié du prêt est amortie par des annuités de 1 0/0, et, après le remboursement de la moitié du prêt, l'amortissement de l'autre moitié commence.

L'acquéreur a tous les droits d'un propriétaire. Il ne peut cependant grever la ferme d'hypothèques qu'après le remboursement de la moitié du prêt de l'Etat, sauf le cas où un héritier de l'acquéreur défunt demande à acheter les parts de ses cohéritiers.

Si la ferme est vendue à une personne qui n'est pas ouvrier, le prêt doit tout de suite être complètement remboursé au Trésor.

La loi ne restera en vigueur que pendant 5 ans et la somme totale des prêts de l'Etat ne doit pas dépasser 2 millions 400.000 fr. par an. Le résultat probable de la loi sera donc que le nombre de petites fermes dans 5 ans sera augmenté de 6.000, résultat trop minime pour qu'on puisse qualifier la loi de réforme. Elle ne doit être regardée que comme une

(1) *Revue*, T. VI, p. 346 et suivantes; T. VIII, p. 518 et suivantes.

expérience faite dans le but de trouver le moyen d'assurer à l'agriculture un nombre suffisant d'ouvriers ruraux jouissant d'une indépendance relative.

c) *Loi réglant les intérêts pécuniaires des époux.* — Le Code Christian V de 1683 ne contenait que des règles éparses et obscures sur cette matière, mais suivant l'interprétation du Code adoptée par l'Administration et les tribunaux, la communauté entre les époux s'établit de plein droit et le contrat de mariage, dans lequel les époux adoptaient le régime de séparation des biens, n'avait aucun effet, vis-à-vis des tiers, sans un décret royal confirmant le contrat de mariage. Sauf stipulation contraire dans le contrat confirmé par le Roi, la femme perdait, en se mariant, la capacité de gouverner ses biens ; le mari avait l'administration et le droit de disposer de tous les biens des époux, même des biens propres de la femme et n'en était comptable qu'à la dissolution du mariage.

La nouvelle loi du 7 avril 1899 a introduit des principes plus conformes à l'esprit moderne. Les futurs époux sont libres d'adopter par contrat de mariage le régime de séparation de biens, avec ou sans restrictions. Le contrat n'a pas besoin d'être rédigé par devant notaire. Comme les actes solennels sont en général étrangers au droit danois, on a permis de passer les contrats de mariage sous seing-privé, mais la publicité du contrat est prescrite et le contrat secret ne peut pas être invoqué à l'égard des tiers. A défaut de contrat, sont propres les biens personnels par leur nature, comme les droits d'auteur, mais les revenus en tombent dans la communauté ; sont propres aussi les biens donnés ou légués à l'un des époux avec la condition qu'ils seront exclus de la communauté.

Les articles du Code Christian V relatifs à l'incapacité de la femme mariée sont abrogés et, que les époux aient adopté le régime de communauté ou celui de séparation des biens, la capacité de la femme mariée reste régie par le droit commun. Si elle n'est pas âgée de 18 ans, elle reste sous la tutelle instituée avant le mariage ; de l'âge de 18 ans jusqu'à 25 ans un curateur lui est donné ; à 25 ans accomplis elle aura la pleine capacité de s'engager par contrat. Cependant elle ne peut se porter caution pour les dettes du mari qu'avec les revenus provenant de son propre travail, exception qui est d'une grande importance pour les familles ouvrières.

Le mari administre seul les biens de la communauté, mais il lui faut le concours de la femme pour disposer des immeubles apportés dans la communauté par la femme, et des titres nominatifs portant le nom de la femme. Si le mari dispose des susdits objets sans la participation de la femme, celle-ci pourra faire déclarer nulles les aliénations en intentant une action en nullité dans le délai d'un an.

Prohibition est faite au mari de disposer gratuitement — même à titre particulier — de plus de 5 0/0 de l'actif net de la communauté, calculé d'après l'état de celle-ci à la fin de l'année précédente. Toutefois de telles donations de la part du mari seront valables sans la participation de la femme, sauf récompense à celle-ci ou à ses héritiers. Les contrats de mariage faits après le mariage devront être confirmés par le Roi pour être

valables ; les donations entre époux seront nulles. Toutefois le mari est libre de faire des contrats d'assurance sur la vie ou de survie au profit de sa femme.

La femme peut demander la dissolution de la communauté, si les biens de la communauté sont mis en péril par l'administration du mari, si le mari, sans cause suffisante, ne cohabite plus avec la femme ou qu'il soit déclaré en faillite.

3. Les expulsions du Sleswig. — Plus que les questions politiques, deux événements survenus pendant l'année passée ont captivé les esprits : les expulsions de Danois du Sleswig et le grand lock-out.

Tout le monde connaît les dures mesures prises par le gouvernement prussien contre les Danois résidant en Sleswig. Des domestiques, des ouvriers danois, norvégiens ou suédois, même des familles, qui depuis longtemps habitaient le Sleswig en ont été expulsés ; le seul motif de cette expulsion, c'est l'intention de punir une population qui ne veut pas se laisser germaniser et qui continue à lutter pour la conservation de sa langue et le maintien de ses relations avec le Danemark.

En vain cherchera-t-on les motifs de la politique prussienne dans l'attitude du peuple danois et moins encore dans celle du gouvernement danois vis-à-vis des Allemands. Certes les Allemands ne sont pas les étrangers les plus populaires en Danemark, mais pourtant il est indiscutable que le désir de vivre en paix et de conserver de bonnes relations avec l'empire voisin est partagé par presque toute la nation.

La sympathie pour les victimes de cette politique injuste fut générale. L'indignation contre l'Allemagne éclata dans toute la presse et provoqua un mouvement parmi les négociants dans le but de cesser autant que possible leurs achats sur les marchés allemands. Le gouvernement n'a pas essayé de réclamer près du gouvernement prussien. On a blâmé le ministère de n'avoir fait aucune démarche à cet égard. Mais comme les traités n'ont pas été violés par la politique prussienne et que les mesures prises par le président, M. Kœller, ont été évidemment approuvées d'avance à Berlin, le ministère a jugé inutile un recours au gouvernement prussien.

M. Georges Brandès, le célèbre critique danois, s'est adressé à l'élite de la nation allemande dans un article qui a paru en allemand, en anglais et en français (1). Dans cet article inspiré par le vrai patriotisme et la haine de l'oppression, mais qui tire en même temps sa valeur de la supériorité intellectuelle de l'éminent auteur, M. Brandès lutte contre la superstition allemande qui ne voit dans la vie intellectuelle danoise qu'une imitation de la vie intellectuelle allemande, et par des preuves convaincantes il établit l'indépendance et la supériorité sur plusieurs points de l'intelligence danoise.

Grâce aux grandes différences de caractère entre les deux peuples, les mesures que les Allemands trouvent bonnes pour vaincre la résistance des Danois, n'auront certainement pas les effets souhaités. En effet, il ne faut

(1) Voir la *Revue de Paris*, 1899, p. 517.

pas croire que les habitants danois du Sleswig tremblent devant le terrorisme prussien. Au contraire, ils accueillent les mesures de violence avec des railleries et la conséquence de ces mesures sera sans doute de rendre complètement impossibles des rapports de bon voisinage entre les habitants danois et les habitants allemands du Sleswig.

4. Le grand lock-out. — Le lock-out n'a pas été provoqué par des questions de salaires. Il fut un essai des patrons pour rétablir l'ordre dans les fabriques et les ateliers. L'indiscipline et les empiétements de la part des ouvriers sur les droits des patrons avaient rendu intolérable la position de ceux-ci. L'arrogance des ouvriers était sans bornes. Les ouvriers allaient même jusqu'à se mêler des décisions des patrons, quant à l'avancement des travaux et demandaient qu'on imposât aux patrons des règles pour la division du travail. Il était donc très naturel que les patrons n'attendissent que le moment opportun pour mesurer leurs forces avec les ouvriers.

Au printemps les patrons déclarèrent donc un lock-out embrassant les industries du fer et du bâtiment; 20.000 ouvriers furent renvoyés. Cinq mois s'écoulèrent en pourparlers, ouverts et rompus à plusieurs reprises, et suivis de menaces d'une grève générale de la part des ouvriers et d'un élargissement du lock-out de la part des patrons. Enfin au commencement du mois de septembre les patrons et les ouvriers ont réussi à se réconcilier.

Les journaux des deux adversaires triomphent les uns et les autres. Pourtant il est indiscutable que sur les questions principales, les patrons ont remporté la victoire. Les patrons ont réussi à faire reconnaître leur droit de régler le travail et ils ont repoussé la demande des ouvriers relative à la journée de 9 heures, demande qui a figuré dans les premiers projets de réconciliation.

La perte économique du pays est considérable, et si l'hiver devient froid la misère des ouvriers sera menaçante. Heureusement la ville de Copenhague a été complètement tranquille et même la fête nationale pendant laquelle on pouvait s'attendre à des troubles, s'est passée aussi tranquillement qu'une fête de famille.

Emile Holsoe.
Docteur en droit.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

SARIPOLOS (NICOLAS). — **La démocratie et l'élection proportionnelle**, avec une préface de M. LARNAUDE, 2 vol. in-8°, tome I, LI-483 p., tome II, 480 p., Paris, Arthur Rousseau, 1899.

Sous ce titre trop modeste, M. Saripolos publie un ouvrage fort étendu, sur l'origine, l'histoire, la nature et les formes de la démocratie L'immense bibliographie placée en tête du premier volume, les nombreuses et longues notes qui illustrent chaque page, attestent la richesse des documents dont s'est entouré l'auteur. Et aussi bien l'unité de la composition, la vigueur des déductions et souvent l'originalité des idées font de ce livre un des ouvrages les plus remarquables qu'ait produits la littérature du droit public en ces dernières années.

M. Saripolos revendique pour son illustre compatriote Aristote la grande maîtrise du droit public: il a raison. Ajoutons seulement que notre Montesquieu peut sans crainte supporter le parallèle. Aristote et Montesquieu ont fondé la politique sur l'histoire et l'observation des faits. A leur suite, M. Saripolos donne une large place aux institutions positives et à l'histoire. Le premier volume contient une introduction historique et critique de plus de 300 pages ; et la moitié du second est consacrée à l'exposé des systèmes électoraux dans les pays qui pratiquent l'élection proportionnelle. Nous l'en louerons sans réserve: l'étude du droit public, isolée de l'histoire et des faits, est vaine et artificielle. Mais en même temps notre auteur a, pour les spéculations juridico-métaphysiques de l'école allemande, un penchant prononcé, que n'auraient, nous le croyons bien, approuvé ni Aristote, ni Montesquieu.

I

Comme Aristote, M. Saripolos indique trois caractères essentiels de la démocratie : 1° Le gouvernement alternatif de tous sur chacun et de chacun sur tous ; 2° L'égalité parfaite de tous les citoyens, n'ayant de différence entre eux que celle du nombre ; 3° La prépondérance de la majorité toutes les fois qu'il y a une décision à prendre. — Le citoyen d'une démocratie, en tant que membre du peuple souverain, peut exercer ses droits, soit *directement* par sa participation immédiate à la direction des affaires de l'Etat, soit *indirectement* par la nomination de certaines personnes, les *organes* de l'état, par lesquels celui-ci veut et agit. Mais que l'exercice des droits des citoyens soit *direct* ou *indirect*, les principes fondamentaux de l'Etat démocratique restent les mêmes. Il faut, dit M. Saripolos, étudier l'introduction de ces trois principes dans le droit public moderne, en examinant successivement, — l'introduction de la représentation proportionnelle (*lato sensu*) dans la démocratie moderne, et le pouvoir de la majorité, son fondement, son étendue, ses limites, d'après les théories politiques antérieures à 1789, les doctrines de la Révolution française et de la Révolution américaine. Il est impossible de résumer les pages substantielles que M. Saripolos consacre à l'étude de la représentation en Angleterre, aux Etats-Unis et en France. Signalons seulement cette observation très juste : La Révolution française, dit notre auteur, voulut, sous l'influence de Rousseau, réaliser complètement la conception *atomistique* et *égalitaire* de la représentation ; par une contradiction inconsciente, aucune des assemblées révolutionnaires n'y arriva ; et les constitutions de 1791, de 1793

et de l'an III n'organisaient au fond que la représentation de la majorité. D'une part on disait : la loi est l'expression de la volonté générale, et d'autre part en fait, la loi était l'expression de la volonté de la majorité ou de ses représentants. Il faut dire que Rousseau avait commis la même contradiction en affirmant que la volonté unanime n'était nécessaire qu'à l'origine de la société. et qu'après, la volonté de la majorité équivalait à la volonté générale ; la Constituante et la Convention ne pensent pas autrement.

M. Saripolos étudie ensuite « la renaissance du troisième principe démocratique : la souveraineté de la décision de la majorité, qui forme, dit-il, la véritable pierre d'achoppement de tout le système. » C'est vrai ! En dépit du paradoxe de Rousseau, en dépit des déclamations des démagogues modernes, en dépit des affirmations de savants auteurs. qui, comme notre collègue M. Esmein, écrivent : « la loi de la majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée », nous pensons que le pouvoir de la majorité sur un seul ou sur quelques-uns n'est pas plus légitime en soi que le pouvoir d'un seul ou de quelques-uns sur la majorité. Or, quoi qu'on fasse, tout gouvernement démocratique aboutit au pouvoir de la majorité ; le gouvernement démocratique peut présenter sur les autres des avantages de fait, il n'est pas comme tel plus légitime qu'eux. Aussi M. Saripolos a-t-il tout à fait raison d'écrire : « La loi de la majorité ne s'explique que par une nécessité de fait..... Elle ne peut être un *principe*, une idée simple juridiquement parlant. L'histoire de ce principe n'est autre chose qu'une série de subtilités juridiques pour expliquer un fait injustifiable en droit. » C'est cette histoire que l'auteur expose, tout à la fois avec une abondance qui épuise à peu près le sujet et une précision qui l'éclaire entièrement. Il examine d'abord les diverses théories sur le fondement du pouvoir de la majorité, jusqu'en 1789 et pendant la Révolution, et notamment les doctrines des philosophes et des historiens grecs, des jurisconsultes romains, des Glossateurs, de Marsile de Padoue, des Monarchomaques, de Bodin, Grotius, Puffendorf, Wolff, Hobbes, Locke, Rousseau, Siéyès, Mirabeau, les Déclarations des droits, les constitutions de l'époque révolutionnaire. Dans un second chapitre, il retrace l'histoire des théories relatives à l'étendue des pouvoirs de la majorité, théorie d'Aristote sur la souveraineté de la loi et les pouvoirs limités de la majorité, théorie de Bodin, Loyseau, Le Bret sur l'étendue des pouvoirs du souverain ; doctrines des absolutistes, Hobbes, Bossuet, Joseph de Maistre ; théories du droit de la nature et des gens ; idées de Siéyès et de Rousseau ; maximes de la Révolution française. Pourquoi M. Saripolos ne parle-t-il qu'incidemment des écrits si curieux des théologiens, qui ont touché aux questions de droit politique, comme Saint Thomas et Suarès et qui, sous la forme scolastique il est vrai, mais avec une vigueur qui n'a pas été dépassée, ont discuté le problème des limites du pouvoir souverain?

C'est en effet à la question générale et capitale des limites de la souveraineté étatique qu'aboutit notre auteur, dans cette partie de son ouvrage, et il nous indique ses idées personnelles dans un chapitre intitulé : *Critique de la souveraineté absolue*. En droit, dit-il, la souveraineté est le pouvoir juridiquement indépendant de toute volonté humaine ; la science du droit ne peut reconnaître que des limites juridiques ; or à la souveraineté et *en dehors d'elle*, il n'y en a pas. Mais si la science du droit public aboutit à la souveraineté absolue, la science sociale et politique, science historique et d'observation, doit lui venir en aide et corriger ce que cette notion contient d'absolu, d'irréel et de dangereux. La souveraineté est le suprême pouvoir social, c'est-à-dire le droit de vouloir, de commander et d'employer les moyens en vue de se faire obéir. Cette définition, sans porter aucune limitation juridique à la souveraineté, rappelle qu'elle ne

peut aller contre la société, et qu'elle est impuissante à se faire obéir à partir de certaines limites, variables suivant les temps et suivant les lieux.

Nous ne cacherons pas que les conclusions de M. Saripolos ne nous satisfont qu'à demi. Admettre qu'il n'y a pas de limites juridiques à la souveraineté, c'est admettre que l'état souverain est le seul créateur du droit et qu'il n'y a pas de droit contre l'Etat. Or, nous croyons fermement qu'il y a une règle de droit qui s'impose à tous, aux particuliers et à l'Etat, parce qu'elle est antérieure et supérieure à l'Etat, que s'il y a une souveraineté de l'Etat, elle est juridiquement limitée par cette règle de droit. Ce n'est pas en fait et d'après les données de la science politique et sociale que les pouvoirs de l'Etat sont restreints, mais c'est en droit et par le droit. Au reste nous ne comprenons guère cette séparation faite entre le droit et la science sociale : ou le droit n'est rien, ou il est précisément la partie de la science sociale, qui détermine les rapports des volontés et les effets sociaux des actes qui en émanent. Or, s'il y a une souveraineté de l'Etat, elle n'est autre chose que la volonté de l'Etat, et si elle a une limite, c'est au droit public qu'il appartient de la fixer, au droit public théorique de déterminer le principe de cette limitation, au droit public positif d'en établir la formule et la sanction pratique. Si le droit public ne le peut pas, son étude ne mérite pas une minute d'effort. Au surplus, cette souveraineté limitée ou illimitée de l'Etat, est-il bien sûr qu'elle existe ? Nous n'en voyons que les manifestations, c'est-à-dire le fait d'un ou plusieurs individus qui imposent aux autres leur volonté même par la force. Il est possible que ces individus ne soient que les organes d'une personnalité qui serait l'Etat souverain. Mais nul ne peut l'affirmer. Au fond cette personnalité souveraine de l'Etat n'est qu'une explication hypothétique des faits. N'est-il pas plus sage et plus scientifique de s'en tenir purement et simplement aux faits constatés ? Dès lors toute la question est de savoir dans quels cas et dans quelle mesure une volonté individuelle peut s'imposer à une autre volonté. La question est la même, aussi bien quand cette volonté émane d'individus, qui se disent investis d'une prétendue puissance souveraine, que lorsqu'elle émane de simples particuliers. Et la réponse sera la même dans les deux cas. La volonté d'un individu s'impose à un autre individu, quand elle est conforme et dans la mesure où elle est conforme à la règle de conduite qui astreint tous les hommes vivant en société et parce qu'ils vivent en société, règle de conduite, qu'à défaut d'autre nom, nous appellerons la règle de droit. Tous les problèmes du droit politique et du droit privé se ramènent à formuler cette règle de droit, identique dans son principe, infiniment variable dans ses applications suivant les temps et les lieux. L'hypothèse de la souveraineté de la personne Etat n'explique rien. Elle est un produit historique qui a fait son temps. L'esprit assez puissant pour en débarrasser une fois pour toutes le droit public, rendrait un immense service à la science et peut-être à l'humanité.

II

Après cette longue introduction historique et critique, M. Saripolos aborde l'étude de son sujet dans la démocratie moderne. De cette idée que la prépondérance *de la majorité*, contraire en soi aux vrais principes démocratiques, est une nécessité de fait, il conclut naturellement que cette règle ne s'impose que dans la mesure où en fait elle est nécessaire. Lorsqu'il s'agit d'une décision à prendre, il faut évidemment suivre la volonté de la majorité, mais s'il s'agit simplement d'élection, la prépondérance exclusive de la majorité, que M. Saripolos appelle le *procédé électoral majoritaire*, est une véritable corruption « παρεκβασις » de la démocratie. Comment, à l'époque moderne, sous l'influence de la Révolution

française, l'application du principe *majoritaire* a-t-elle été exagérément élargie et a-t-elle amené la παροικδασις de la démocratie ?

Les causes qui ont produit l'omnipotence de la majorité dans la démocratie moderne, sont nombreuses. M. Saripolos indique notamment : la confusion souvent faite entre l'intérêt de la collectivité et l'intérêt de la majorité ; le *fatalisme* de la multitude, qui se croit impuissante contre les grandes forces qui la gouvernent ; le pouvoir matériel de la majorité, qui peu à peu met toutes les classes à la discrétion de la classe la plus nombreuse. Après une analyse de ces dernières causes, faite de main de maître, M. Saripolos en montre l'application démonstrative aux Etats-Unis et étudie les institutions qui y ont été établies pour protéger la minorité. Enfin les deux derniers chapitres du tome I sont employés à montrer, par de nombreux exemples, toujours bien choisis, toujours puisés aux meilleures sources, que le procédé électoral *majoritaire* est contraire à la *nature* et aux vrais principes de la démocratie.

III

Quelle est la réforme qui s'impose ? C'est l'*élection proportionnelle*. Dans le tome II, M. Saripolos s'attache à le démontrer. Mais il s'est trouvé en présence d'une question préliminaire capitale, la question de la représentation politique. Il va de soi, que pour établir sur des bases solides le principe de l'élection proportionnelle, et pour en régler les détails d'organisation, il faut déterminer une fois pour toutes ce qu'est la représentation politique. Ce difficile problème, M. Saripolos l'écarte, bien plutôt qu'il ne le résout. Sans doute, il conserve le mot de *représentation* qui est commode et définitivement passé dans la langue politique, mais il supprime la chose. La notion ordinaire de représentation est, dit-il, une idée complètement fausse. Aussi l'ouvrage n'a-t-il pas pour titre : *De la représentation proportionnelle*, mais *De l'élection proportionnelle*. — Faisons tout de suite nos réserves à cet égard, mais résumons la théorie, toujours ingénieuse, souvent profonde de l'auteur. Elle est surtout exposée dans le chapitre intitulé : *Fondement juridique de l'élection proportionnelle*.

Aucune des idées, relatives à la représentation politique, sur lesquelles on a voulu fonder le système de l'élection proportionnelle, ne supporte l'examen. La théorie de la souveraineté *fractionnée* et *individuelle* est erronée et contradictoire, erronée parce qu'elle est contraire à la notion même de la souveraineté qui de sa nature est indivisible, contradictoire parce qu'elle déclare en même temps l'individu souverain et subordonné à une autre puissance, celle de la majorité. La théorie de la *représentation personnelle* ou du *mandat législatif*, d'après laquelle les députés seraient les commis, les mandataires de ceux qui les ont élus, est plus spécieuse que la précédente, mais elle est aussi fausse, aussi contraire aux vrais principes du gouvernement dit *représentatif* et aboutirait tout droit à la législation directe et immédiate par le peuple, par le corps des citoyens. Reste la doctrine sur laquelle la plupart des *proportionnalistes* fondent la représentation proportionnelle, et d'après laquelle le Parlement doit être comme la photographie, la carte réduite du pays. Cette idée est inacceptable : le Parlement n'est pas une réduction du pays électoral ; il est un organe *direct* de l'Etat. Ne pas l'admettre, c'est aboutir au mandat impératif, car si le Parlement n'est que la photographie du pays, si les différents partis doivent s'y refléter avec la dernière fidélité, chaque changement dans l'opinion des électeurs doit amener un changement correspondant dans l'opinion du corps législatif. — La réfutation de M. Saripolos est ici peut-être moins heureuse que pour les systèmes précédents, et il traite, nous semble-t-il, un peu trop dédaigneusement la doctrine de Rieker.

Quel est donc, d'après notre auteur, le vrai fondement juridique de l'élection proportionnelle dans la démocratie dite *représentative* ? La doctrine de M. Saripolos n'est pas nouvelle, mais elle est peu répandue en France, et il l'expose avec une ampleur et une vigueur remarquables. Il commence par formuler quelques propositions, qui lui paraissent comme les axiomes même du droit public. L'Etat, dit-il, est le peuple organisé, la personnification juridique de la nation. C'est l'Etat envisagé comme personne morale de droit public qui est le seul et unique titulaire de la souveraineté. L'Etat est le sujet *commun* de la souveraineté. Le sujet *propre*, auquel la souveraineté se communique, varie suivant les pays et les formes d'Etat. Dans la démocratie, c'est le corps des citoyens ; ces derniers dans leur ensemble forment le peuple souverain, le dépositaire de la souveraineté. Le peuple peut exprimer *directement* la volonté de l'Etat, ou nommer d'une façon plus ou moins directe, *tous* les organes et tous les représentants de l'Etat. Dans une démocratie, le corps des citoyens est l'organe *souverain* de l'Etat, car bien que les autres organes ne soient pas soumis à sa volonté, il peut les changer à des intervalles plus ou moins rapprochés. L'Etat est une personne juridique, ayant une volonté réelle ; il est une unité idéale, immatérielle, mais ayant une existence réelle, distincte de celles des personnes et des générations actuelles ; il a une volonté *réelle* distincte de celle des associés. Pour que cette volonté générale se manifeste extérieurement, elle a besoin d'*organes*. Les individus, qui traduisent extérieurement la *conscience juridique* de la nation, base de la souveraineté, s'appellent *organes directs*. L'organe ne crée pas la volonté de l'Etat ; il ne la *représente* pas non plus ; cette volonté existe, mais latente, *amorphe* : l'organe ne *crée* pas, mais *forme* au point de vue juridique la volonté de l'Etat. La volonté latente de l'Etat et la volonté naturelle de l'organe se complètent et s'influencent. De leur *confusion* résulte la volonté nette, arrêtée et précise, la volonté juridique de l'Etat, sous forme de loi, de règlement, de jugement. L'organe par conséquent ne *représente* pas la volonté de l'Etat. La représentation suppose une volonté juridique déjà existante, une personne distincte au point de vue du droit de celle qui la représente. L'organe complète la personne morale ; il lui donne la vie *voulante* et *agissante*. L'organe est l'Etat voulant lui-même. Mais les personnes physiques ou morales n'agissent pas toujours par leurs organes, c'est-à-dire par elles-mêmes ; elles chargent souvent d'autres personnes d'agir en leur nom, librement ou d'après des ordres donnés. Ces dernières personnes sont des *représentants* d'un organe direct de l'Etat. L'organe étant l'Etat voulant lui-même, son représentant est le représentant direct de l'Etat. Le représentant cependant ne fait apparaître la personnalité de l'Etat qu'*indirectement*, une fois qu'elle s'est manifestée par l'organe direct ; aussi le représentant direct de l'Etat peut-il être appelé *organe indirect*. La volonté de l'Etat, manifestée ou résidant chez l'organe *direct*, est représentée par l'organe *indirect*. C'est la volonté ou l'ordre venant d'un organe *direct* de l'Etat, qui rend l'organe *indirect*, et non point la *nomination*. Il n'y a point de différence de fond entre un organe direct de l'Etat, tirant son existence comme tel de la loi, et un organe direct électif. Il n'y a aucun rapport entre l'élection et la représentation, il y a des représentants qui ne sont pas élus ou nommés par les représentés, et des *élus* ou *nommés* qui ne sont pas les représentants de leurs électeurs. Tous les organes, aussi bien que tous les représentants de l'Etat démocratique, sont élus directement ou indirectement par le corps des citoyens; il ne s'en suit nullement qu'ils représentent ce dernier. Le corps électoral n'est qu'un organe direct de l'Etat, du titulaire de la souveraineté, sans se confondre avec lui. Cet organe dans une démocratie nomme tous les autres organes de l'Etat ; il est par là l'organe *souverain* ou l'organe *central* de l'Etat démocratique. C'est en lui que

s'opère la *concentration du pouvoir suprême*, non pas en ce sens qu'il peut empiéter sur les autres organes, dont le caractère est de ne dépendre de personne dans leur sphère d'action ou de décision, mais en ce sens que c'est lui qui conserve le plus de souveraineté. Aucun des organes de l'Etat ne réunit les pouvoirs de décision suprême en toute matière. Aucun des organes directs ne peut être considéré comme déléguant les pouvoirs souverains, au sens exact du mot, en nommant des organes *représentatifs*, qui exercent *en son nom* les pouvoirs suprêmes de l'Etat. Il n'y a pas d'organes *représentatifs*. Les organes nommés par le corps des citoyens sont des organes *directs* de l'Etat. Ils ne représentent personne. C'est l'Etat qui veut et agit. La souveraineté ne réside que dans l'Etat, dans tous les organes qui le constituent, quoiqu'on puisse continuer à nommer souverain, par approximation, l'organe collectif ou individuel qui aura conservé la plus grande somme de souveraineté.

Cela posé, continue M. Saripolos, l'organe législatif est un *organe direct* de l'Etat, pour une fonction déterminée : l'expression indépendante et libre de la volonté de l'Etat sous forme de loi. Les électeurs constituent l'*organe direct* de la nation, chargé de la fonction *électorale*. Cependant le corps électoral n'est qu'un organe *amorphe*, il n'est pas un organe nécessaire de l'Etat pris en soi. L'organe électoral est un organe *quasi spontané* du corps politique. L'électeur est un organe de l'Etat, un fonctionnaire public. Le corps électoral, qui d'ailleurs est inexistant en fait, ne doit pas être confondu avec l'Etat. Le corps électoral est l'organe central de l'Etat démocratique, mais il ne s'ensuit pas qu'il se confonde avec la personne morale tout entière, avec l'Etat. L'électeur par son vote exprime une volonté étatique ; mais sa volonté n'a une valeur juridique que dans les limites de la fonction dont l'Etat l'a chargé, c'est-à-dire le *choix*, l'*élection*. Si le corps législatif et le corps électoral sont des organes *directs* de l'Etat, ayant leur sphère d'activité déterminée, il n'y a pas, il ne peut pas y avoir de rapports juridiques entre eux. L'idée de rapport juridique implique l'idée de dépendance légale: et il ne peut pas y avoir dépendance légale entre deux organes *directs* de l'Etat, devant rester chacun dans le cercle de sa compétence. Le mot *représentation*, appliqué aux rapports entre députés et électeurs, dans les gouvernements modernes dits *représentatifs*, est une métaphore. De plus, il ne peut pas y avoir représentation du corps électoral par le Parlement, parce que le corps électoral ne peut déléguer une fonction législative qui ne lui appartient pas ; il n'est chargé par l'Etat que de la fonction d'élire, nullement de la fonction de légiférer. L'élection ne constitue pas un *mandat*, mais un *choix collectif*. Et s'appropriant un mot de Royer-Collard, M. Saripolos conclut sur ce point : « La représentation n'est qu'un préjugé politique qui ne soutient pas l'examen. »

Dans le gouvernement démocratique direct et dans le gouvernement semi-représentatif, où l'on pratique le *referendum*, poursuit notre auteur, les citoyens décident et leurs décisions ne peuvent être prises qu'à la majorité. La règle *majoritaire* n'est pas ici contraire au principe démocratique, puisque le citoyen prenant toujours une part effective à la décision, est alternativement gouvernant et gouverné, ce qui est le propre de la démocratie. Mais dans le gouvernement, dit représentatif, le citoyen ne prend aucune décision, n'est qu'électeur. Si on applique le principe *majoritaire*, seuls les citoyens qui appartiennent à la majorité exercent cette fonction ; ceux qui appartiennent à la minorité ne l'exercent point, puisque en réalité leur vote ne compte pas. La minorité des citoyens, qui peut être égale à la moitié moins un de la totalité, est gouvernée sans gouverner à son tour. Sans nommer aucun organe d'Etat, elle en subit la contrainte. C'est la dictature. Le seul moyen d'éviter cela et de donner une organisation logique à la démocratie dite représentative, c'est d'établir, non pas la représentation pro-

portionnelle, puisqu'il n'y a pas à vrai dire de représentation, mais l'*élection proportionnelle*, qui peut seule assurer la participation effective de tous les citoyens à l'élection des organes de l'Etat conformément aux principes du droit démocratique. Avec le principe *majoritaire* appliqué à l'élection, on confond deux formes bien distinctes de gouvernement populaire, la démocratie *directe* et la démocratie dite *représentative*. M. Saripolos ajoute que la conception *majoritaire* est une conception matérialiste et mécanique, que la conception *proportionnaliste* au contraire suppose une idée morale et organique de la loi et de l'Etat. Il examine longuement les avantages et les inconvénients pratiques de l'élection proportionnelle ; il affirme enfin que la plupart des objections faites sont sans valeur et souvent contradictoires, que la réforme s'impose en théorie et en pratique.

Telle est la doctrine de notre auteur, que nous avons essayé de résumer aussi exactement que possible. Elle repose, nous l'avons déjà dit, sur quelques propositions qu'on se garde bien de démontrer, parce que sans doute elles paraissent évidentes, et qui se ramènent toutes à l'affirmation de la personnalité de l'Etat, sujet de la souveraineté. Malgré la conviction de M. Saripolos, malgré l'autorité des écrivains qu'il invoque, ce dogme de la personnalité de l'Etat nous laisse sceptique. Au reste ce n'est pas le lieu de discuter la question. Remarquons seulement que M. Saripolos, dans plusieurs passages, paraît oublier le principe de la personnalité *étatique*, qu'il affirme ailleurs si énergiquement. Il écrit notamment. « Les actes des individus chargés d'exprimer la volonté de l'Etat, au point de vue du monde physique, naturel, émanent uniquement de la volonté de ces individus, mais au point de vue du monde *ethico-juridique*, ce ne sont que des manifestations de la volonté de l'Etat, de la communauté ; l'individu voulant, exprimant sa volonté *publique* influencée par la volonté générale, est un organe voulant de l'unité de l'Etat » (t. II, p. 74). Ainsi la personne Etat n'est pas une réalité naturelle, mais une réalité *ethico-juridique*, c'est-à-dire fictive, car ce monde *ethico-juridique*, malgré le beau nom qu'on lui donne, malgré la conviction de ceux qui en affirment l'existence, n'est scientifiquement qu'un monde imaginaire, une pure création de l'esprit. Qu'on débarrasse donc le droit public de toutes ces conceptions ésotériques ! C'est la condition nécessaire de ses progrès scientifiques. La vérité, c'est que l'individu ou les individus investis en fait de la puissance politique, ont une volonté qui reste, quoi qu'on fasse, quoi qu'on dise, une volonté individuelle. On aura beau accumuler les raisonnements métaphysiques, on ne fera pas que la volonté d'un individu ne soit pas la volonté d'un individu. Seulement cette volonté individuelle du gouvernant est et doit être déterminée par des buts sociaux. La volonté étatique n'est pas la volonté d'une prétendue personne sociale qu'on n'a jamais vue ; elle est une volonté individuelle, déterminée par un but social. La personnalité de l'Etat est une chimère métaphysique, qui n'a rien de scientifique. Et M. Saripolos est obligé de l'avouer, quand il dit avec Jellinek : « Derrière le représentant, il y a une autre personne, derrière l'organe il n'y a rien, au point de vue du droit bien entendu » (t. II, p. 77). S'il n'y a rien derrière l'organe étatique, c'est-à-dire derrière l'individu qui commande, pourquoi affirmer ailleurs qu'il y a une entité, une personne titulaire de la souveraineté ? On a délivré la psychologie scientifique de l'idée de substance. il faut en délivrer aussi la politique scientifique.

Mais laissons cela et acceptons la théorie générale de l'Etat, telle que la comprend notre auteur, à la suite des écrivains allemands dont il s'est largement inspiré. M. Saripolos croit-il avoir résolu le problème de la représentation dans la démocratie moderne, en déclarant qu'il n'y a pas en réalité de représentation ?

Nous craignons qu'il ne se fasse illusion,et qu'il n'ait simplement reculé la difficulté au lieu de la résoudre. Nous voulons bien que le corps électoral soit organe *direct* de l'Etat pour *élire*, le Parlement organe *direct* de l'Etat pour *légiférer*. Mais enfin il faut bien qu'une volonté quelconque ait créé l'organe qui *élit*, l'organe qui *légifère*, et déterminé leur compétence respective. C'est l'Etat, dit-on. Oui. Mais comme l'Etat ne veut et n'agit que par des organes, il lui faut un organe qui crée les autres organes et fixe leur compétence. Quel sera-t-il ? M. Saripolos ne le dit pas. Dans un pays démocratique, ce ne peut être que le corps du peuple. Mais si, comme en France et ailleurs, le corps du peuple nomme une assemblée (Constituante, Convention), pour créer des organes et fixer leur compétence, il faut bien que cette assemblée tienne ses pouvoirs du corps du peuple, et agisse en son nom, soit en un mot une assemblée représentative. Et la théorie de M. Saripolos ne peut s'appliquer à l'élection de cette assemblée, qui est bien une assemblée représentative au sens propre du mot. Ce n'est pas tout. Quand les organes à fonctions spéciales ne sont pas encore créés, il faut bien qu'il y ait un organe d'Etat investi de toutes les fonctions de l'Etat, et quand cet organe abandonne tout ou partie de ses fonctions pour les confier à des organes particuliers, n'est-il pas vrai qu'il fait une délégation à ces organes ? Avec la conception de l'Etat, personne titulaire de la souveraineté, on arrive fatalement tôt ou tard à l'idée de délégation; on peut reculer la difficulté, on ne saurait l'éluder.

Enfin à un autre point de vue, la doctrine de M. Saripolos me paraît sujette à caution. Est-il bien vrai que dans les gouvernements, dits représentatifs, le corps électoral n'ait jamais de décision à prendre ? Mais dans les gouvernements parlementaires, le droit de dissolution appartient souvent, et, à notre avis, doit toujours appartenir au chef de l'Etat. Or, dans un pays qui n'est pas une monarchie absolue, le droit de dissolution ne peut se concevoir que comme le moyen de demander au corps électoral la solution d'un conflit, né entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. C'est ainsi que depuis plus d'un siècle on a toujours compris et pratiqué la dissolution en Angleterre. J'excepte bien entendu les cas où la dissolution n'est qu'un moyen détourné d'abréger la durée légale d'une législature Au cas de dissolution normale, ce n'est pas seulement une élection que l'on demande au corps électoral, mais bien une véritable décision, le jugement d'un conflit. Et si, comme est bien obligé de le reconnaître notre auteur, toute décision doit être prise à la majorité, le système de l'élection proportionnelle peut-il être appliqué au cas de dissolution ?

IV

Ces diverses objections ne diminuent en rien l'estime que nous avons pour le livre de M. Saripolos, et comme le dit dans la préface notre cher et savant collègue M. Larnaude, M. Saripolos a fait en écrivant son ouvrage « un coup d'essai qui est un coup de maître. »

Dans la dernière partie du tome II, l'auteur expose les systèmes d'élection proportionnelle, qui ont été proposés, qui ont été ou sont pratiqués dans différents pays. Il faut lire toute cette partie du livre qu'il est impossible de résumer. M. Saripolos a su mettre en œuvre une somme énorme de documents, et malgré l'abondance des détails, l'idée générale domine toujours le sujet. Signalons particulièrement les chapitres relatifs à l'élection proportionnelle appliquée aux élections administratives et judiciaires. Quant au meilleur système d'élection proportionnelle, c'est le système suisse qui a les préférences de l'auteur, parce qu'il est le plus simple et qu'il a fait ses preuves.

Tel est le beau livre de M. Saripolos. Mais un bref compte-rendu ne peut donner qu'une idée bien imparfaite d'un gros ouvrage en deux volumes, pleins de documents, de citations, de renseignements de toutes sortes, de longs développements toujours ingénieux, souvent originaux et profonds. Le meilleur éloge que nous puissions faire de ce livre, est qu'il nous a, malgré notre scepticisme en cette matière, presque convaincu des mérites de l'élection proportionnelle. Sans doute, moins enthousiaste que M. Saripolos, nous n'attendons pas de cette réforme le merveilleux résultat qu'il en espère. L'expérience que la Belgique paraît devoir bientôt faire sera singulièrement intéressante. Nous nous demandons cependant même si le corps électoral français accepterait et saurait pratiquer ce système, si son éducation politique est assez avancée pour cela, si enfin l'élection proportionnelle amènerait une composition sensiblement différente de nos assemblées politiques, et nous voudrions qu'elle fut appliquée d'abord aux élections administratives. Mais après tout, M. Saripolos dans son livre et M. Larnaude dans sa substantielle préface ont peut-être raison, l'élection proportionnelle est à l'heure actuelle le meilleur moyen de protéger les individus contre l'omnipotence du nombre ; dès lors elle s'impose aux juristes et aux hommes d'Etat. Le premier devoir des uns et des autres n'est-il pas en effet de protéger les générations présentes et les générations futures d'une société, contre l'arbitraire d'un monarque, d'une classe ou d'une majorité ?

LÉON DUGUIT,
professeur de droit constitutionnel
à l'Université de Bordeaux.

Eléments de droit constitutionnel français et comparé, par M. A. ESMEIN, professeur à la Faculté de droit de Paris, directeur adjoint à l'Ecole pratique des Hautes-Etudes. — 2e édit., 1 vol., Paris-Larose, 1899, in-8°, IX-795 p.

La première édition de ce livre a été saluée à l'étranger par les comparaisons les plus flatteuses : on a rapproché le nom de M. Esmein de ceux de Bodin et de Bryce. Et, quoique le savant professeur ait cru devoir protester contre ces comparaisons qu'il juge trop flatteuses, son ouvrage n'en est pas moins une des études où le sens de l'histoire et l'esprit du droit public se combinent de la manière la plus heureuse ; c'est un vigoureux enchaînement de doctrines et de faits, de jugements et de prévisions, l'œuvre d'un écrivain qui a la science des lois et le don des généralisations.

L'ouvrage comprend deux parties distinctes. Dans la première, M. Esmein a recherché dans la doctrine, a dégagé des faits et des constitutions les principes essentiels de la liberté moderne. Cette partie présente donc, avec le lumineux exposé des règles principales du droit public des peuples libres, ce que contient de fondamental l'histoire des constitutions actuelles. Jusqu'à quel point les auteurs de la Constitution française de 1875 ont mis à profit les éléments que leur fournissaient les théories et les évènements, c'est l'objet de la seconde partie. L'ouvrage forme ainsi un ensemble harmonieux : les définitions et les principes généraux contenus dans l'introduction, l'historique d'idées et de faits qui forme la première partie sont destinés à permettre de comprendre et de critiquer la seconde, étude de droit positif, conclusion et aboutissement logique de l'œuvre.

La richesse de l'*Introduction* semble être en proportion inverse de son étendue. M. Esmein définit d'abord la double souveraineté appartenant à l'Etat et impli-

quant des droits qu'il exerce en tant que représentant les intérêts généraux de la nation ; puis, il néglige la souveraineté extérieure ou personnelle applicable aux nationaux et hors du territoire de celui qui la possède ; il recherche, au contraire, la constitution de la souveraineté intérieure dans les Etats simples et mixtes, unitaires ou fédératifs, l'existence de ces derniers ayant été le plus souvent préparée par une confédération d'Etats. Il est ainsi amené à indiquer les sens divers du mot « gouvernement », puis à exposer les divisions élémentaires ou traditionnelles des régimes dont la fin est de mettre en œuvre la souveraineté : gouvernement légal ou arbitraire, direct ou représentatif. Ces diverses notions qui constituent le préambule du traité en déterminent aussi la contexture; car M. Esmein délimite strictement les objets nécessaires du droit constitutionnel, c'est-à-dire l'organisation des pouvoirs publics. Cependant il fait une place dans son livre aux droits individuels, à leur reconnaissance et à leur garantie. Méthode naturelle, sinon même forcée, dans une étude de la souveraineté de l'Etat, puisque ces droits sont une limitation de cette souveraineté ; la souveraineté de l'Etat, en effet, n'est pas illimitée, et la force qui lui est inhérente ne doit pas être confondue avec la toute-puissance (Cpr. Malcom Platt, *A Triad of political conceptions*, ap. *Political Science Quarterly*, t. X (1895), p. 312 ; Hauriou, *Précis de dr. administ.*, 3e éd., 1897, p. 25 ; — Gareis, *Allgem. Streatsecht*, p. 30).

Après avoir ainsi placé au seuil de son livre ces notions essentielles à l'intelligence du droit constitutionnel, M Esmein étudie, dans leurs origines et leurs résultats, dans les faits politiques et dans les livres des publicistes, les institutions-types et les principes de la liberté, tels qu'ils sont consacrés par certaines Constitutions modernes. De cette conception historique du sujet est naturellement résultée une division et une étude bipartite de ces principes, suivant qu'ils viennent d'Angleterre ou qu'ils ont été dégagés par la philosophie du XVIIIe siècle et proclamés par la Révolution française.

La Constitution anglaise, connue en Europe dès le XVe siècle, étudiée au siècle suivant, en France, par les monarchomaques ; puis discréditée par Bodin, vantée à nouveau par Montesquieu, discutée et repoussée comme accidentelle et non théorique par les hommes de la Révolution, a eu cette singulière fortune de devenir le type du régime libéral, adopté, peu à peu, plus ou moins complètement, par des gouvernements jusque-là absolus ; recherché enfin à l'heure actuelle par les partis les plus avancés dans les pays qui ne pratiquent pas la responsabilité ministérielle. M. Esmein en a retenu simplement les quatre institutions qu'elle a communiquées au droit des peuples libres : gouvernement représentatif ; dualité des chambres législatives ; responsabilité ministérielle ; gouvernement parlementaire ou de cabinet.

Le chapitre sur *Le gouvernement représentatif* a été enrichi d'indications nouvelles, spécialement sur le caractère de moins en moins représentatif de la Chambre des Lords. Dans sa forme actuelle, c'est l'exposé le plus scientifique et le plus bref de la conquête par les chambres anglaises de leurs principales prérogatives. On voit se dérouler, avec une netteté saisissante, cette lente évolution partant de l'Angleterre monarchique et féodale des conquérants normands, pour aboutir à l'Etat moderne démocratique ; transportant, sans changement apparent de théorie, l'exercice de la souveraineté du roi aux Chambres, des Chambres à la seule Chambre des Communes et peut être même des Communes au corps du peuple anglais. C'est donc une puissante et précieuse contribution à l'étude de ce régime constitutionnel britannique si curieux, fait de retouches et de superpositions.

C'est ainsi notamment que la dualité des Chambres y fut le résultat non d'une combinaison politique réfléchie, mais d'un heureux accident. Le chapitre sur

Le système des deux Chambres législatives a pour objet, dans une première partie, de relater les incidents de cette séparation et d'expliquer comment se fixa progressivement la composition de la Chambre haute ; dans une seconde, de rechercher quels sont rationnellement les mérites de la dualité. Au cours de la construction théorique faite sur ce dernier point, M. Esmein énonce cette idée que le caractère fédéral de certaines constitutions a exercé une telle influence sur l'organisation et les attributions de la Haute-Assemblée que le but poursuivi par les législateurs de ces pays en l'établissant a été de donner aux Etats particuliers dans le gouvernement fédéral un organe destiné à assurer leur égalité et leur indépendance. Cependant il ne paraît pas moins sûr que ces mêmes législateurs ont obéi aussi aux considérations qui ont amené l'adoption de la dualité dans les pays unitaires et égalitaires : les commentateurs de la constitution fédérale américaine semblent bien en effet être pénétrés de cette idée que le système dualiste est nécessaire pour apporter des tempéraments à l'omnipotence périlleuse des majorités démocratiques.

Après avoir ainsi étudié l'organisation du pouvoir législatif, l'auteur arrive à cette autre condition essentielle de la liberté politique qui est la responsabilité du pouvoir exécutif. Problème difficile à résoudre, car cette responsabilité ne peut s'appliquer aisément à un monarque ; de là, l'idée qui s'est dégagée de la pratique, de transporter cette responsabilité du titulaire du pouvoir exécutif à ses ministres ; de rendre ceux-ci responsables, devant les tribunaux de leurs actes illégaux, et devant les chambres de tous les actes contraires aux lois ou même simplement fautifs et préjudiciables à la nation. La mise en accusation des ministres par la chambre élue servit ainsi, dès le XVIIe siècle, à demander aux ministres un compte sévère de leur administration ; dans le même ordre d'idées, pour assurer l'efficacité de la sanction, l'*Act of settlment* supprima, au détriment du roi, le droit de grâce et d'amnistie, dont celui-ci aurait pu user pour sauver le ministre visé par un *impeachment*. Enfin, avec le temps, successivement et fragmentairement, fut admise, comme nouvelle sanction, l'obligation imposée au roi de faire participer un ministre à tous les actes par lesquels s'exerce la prérogative du gouvernement. M. Esmein, dans le chapitre sur *La responsabilité des ministres*, a fait l'histoire de ce système complexe, particulier au génie anglais, pour indiquer, en terminant, comment la France l'a simplifié, en réduisant notamment l'obligation du contreseing aux volontés du chef de l'Etat qui se traduisent par un acte ayant une forme régulière et une valeur juridique.

Le chapitre suivant, sur *Le gouvernement parlementaire*, établit comment ce mode de gouvernement n'est pas autre chose que la responsabilité ministérielle poussée à ses dernières limites, et ce n'est certes pas le moindre chapitre du livre qui celui où sont exposées tour à tour les règles et la logique du gouvernement parlementaire, son développement en Angleterre et ses vicissitudes en France. Ce régime vit en Angleterre de conventions communément acceptées ; en France au contraire, quelques règles essentielles en ont été inscrites dans la loi. Mais, ici comme là, il est évident que, par la force même des choses, beaucoup de ses principes manquent de détermination légale et de sanction directe ; ils n'en existent pas moins ; ainsi l'un des plus essentiels certainement concerne la formation du cabinet, homogène, solidairement responsable de la politique du gouvernement. A ce sujet, M. Esmein montre, d'irréfutable façon, que le chef de l'Etat est seul compétent pour faire cette nomination ; Bagehot et M. Bryce se sont trompés, en effet, en la présentant comme une véritable élection, quoique non en forme, par la chambre populaire. Or, la solution admise sur ce point n'est pas sans importance : en effet, de ce que le cabinet tient, en droit, ses pouvoirs du chef de l'Etat, résulte cette conception, rappelée en maints endroits des *Eléments*, que le gou-

vernement parlementaire, loin d'admettre, soit une séparation tranchée, soit au contraire une confusion des pouvoirs exécutif et législatif implique bien plutôt entre eux une certaine pénétration ; ce qui explique l'action réelle et très efficace donnée au pouvoir exécutif considéré comme élément pondérateur et modérateur, et, par suite, les garanties, telles que le droit de dissolution, attachées à ses prérogatives. — Ces principes posés, M. Esmein fait l'histoire du gouvernement de cabinet, d'abord en Angleterre, puis en France. — En ce qui concerne l'Angleterre, il expose, d'abord les transformations du ministère du roi et du pouvoir personnel, et la politique suivie pour donner virtuellement au Parlement la désignation du cabinet, qui fut rendu de la sorte largement indépendant à l'égard de la Couronne et vraiment homogène dans sa constitution ; puis, les deux faits importants qui ont coïncidé avec le développement du gouvernement parlementaire : d'une part, la prépondérance progressive de la Chambre des Communes, qui a accaparé presque toute l'influence du Parlement, et l'affaiblissement correspondant de la Chambre des Lords, qui a simplement gardé une participation au pouvoir législatif, réserve faite pour les lois de finances ; d'autre part la désuétude ou l'emploi dans un certain sens de certaines prérogatives de la couronne : droit de sanction, droit de dissolution, fournée de pairs. — En ce qui concerne la France, il montre comment c'est avec la Charte de 1814 que le gouvernement parlementaire, dont Châteaubriand déduisait correctement les conséquences naturelles, s'est établi dans notre pays. Les péripéties de ce triomphe ont trouvé sous la plume de M. Esmein un relief saisissant ; nulle histoire n'est plus curieuse en effet : les deux Chartes ne portèrent point l'adoption explicite du gouvernement de cabinet; les diverses parties de la Constitution de 1848 étaient comme contradictoires, d'où les conflits entre la majorité de l'assemblée et le pouvoir exécutif qui aboutirent au coup d'Etat; la Contitution de 1852 fut dirigée contre le gouvernement représentatif et plus encore contre le gouvernement parlementaire ; sous la poussée de l'opinion, avec les sénatus-consultes du Second Empire (1860, 1867, 1869) reparurent, sensiblement déformées d'ailleurs, les principales pièces du mécanisme ; en 1870 le gouvernement parlementaire fut organisé comme une conséquence de la situation ; mais c'est seulement en 1875 que, pour la première fois, il fut par tous les partis reconnu compatible avec toute forme de gouvernement, admis par les constituants comme la forme naturelle de la liberté politique dans notre pays.

Sur cet historique s'achève le titre I. M. Esmein, établissant une séparation tranchée (d'aucuns la trouveraient trop nette) entre les sources anglaises et révolutionnaires, expose, dans un titre II, les principes proclamés par la Révolution française. Cette étude débute par un chapitre remanié de la première édition, développé au point qu'il peut dans la deuxième paraître nouveau. L'histoire de *L'école du droit de la nature et des gens* y est retracée. Histoire curieuse, car il était réservé aux deux conceptions dégagées par cette école, (hypothèses de l'état de nature et du contrat social) d'être acceptées en principe, développées et modifiées dans les détails par *Les philosophes du* XVIII*e siècle*. C'est de cette source, en effet que procèdent les quatre théories de la souveraineté nationale, de la séparation des pouvoirs, des droits individuels, des constitutions écrites et du pouvoir constituant, dont chacune fait l'objet d'un chapitre spécial.

Le principe de *La Souveraineté nationale* a trouvé chez les théoriciens et les publicistes des explications diverses. M. Esmein repousse la fiction du contrat social générateur de la souveraineté et de la nation elle-même, qui fut chère à Rousseau ; il adopte, au contraire, la théorie si élevée et si féconde que soutenaient déjà, lors du schisme d'Occident, les théologiens, (V. Chénon, *Théorie catholique de la souveraineté nationale*, 1898), et qu'au XV*e* siècle développaient

certains orateurs des Etats Généraux, à savoir que, la puissance publique et le gouvernement qui l'exerce existant seulement dans l'intérêt de la nation tout entière, celle-ci en doit avoir l'établissement et le contrôle ; toute souveraineté légale ne résidant pas là où réside la souveraineté de fait ou d'opinion, ne peut, en effet, exercer son empire que d'une façon imparfaite, irrégulière ou révolutionnaire. — Le chapitre commence par le développement de ces idées; vient ensuite un exposé des conséquences, fait à divers points de vues, empli de conceptions originales, toujours arrêtant l'esprit, le plus souvent fixant la conviction.— Au point de vue de la *forme de l'Etat*, M. Esmein soutient l'harmonie complète du gouvernement parlementaire avec la république démocratique ; mais, tandis qu'au point de vue de la liberté politique, il reconnaît l'équivalence possible de la monarchie et de la république (Angleterre, Etats-Unis), il croit à l'existence d'une antinomie dans toute constitution qui associe la souveraineté nationale et le gouvernement monarchique, parce que celui-ci comporte au moins difficilement la responsabilité directe et formelle de son titulaire par voie de poursuite pénale ou de révocation.—D'autre part, au point de vue du *suffrage politique*, il soutient, à très bon droit, que les collèges particuliers procédant à des élections séparées, loin de faire, en leur propre nom, un acte de souveraineté, proposent simplement les élus aux choix de la nation qui, par avance, les a confirmés et investis de leurs fonctions ; d'où cette conclusion que le principe de la souveraineté nationale exclut logiquement ce qu'on appelle la représentation des intérêts, de même qu'il condamne, non moins que le principe du gouvernement représentatif, le mandat impératif (Cpr. en sens contraire, Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, 1899). Ces conceptions exprimées en des formules mathématiques, et procédant du même esprit logique que l'ensemble du chapitre, découlent de cette autre idée, de politique élevée, ailleurs exprimée par M. Esmein (*Deux formes de gouvernement*, 1894) que le droit de représentation n'est pas personnel aux individus ; le droit de suffrage apparaît, en effet, à notre maître, non point comme un droit individuel et absolu, attaché à la qualité même d'être humain et appartenant à tout membre de la nation, mais comme une fonction sociale, dont la loi peut très légitimement déterminer les conditions d'après l'intérêt général. — Ce sont là des principes abstraits sur *l'étendue du droit de suffrage politique*, dont M. Esmein relate les applications pratiques ensuite faites au sein des Assemblées représentatives et électives des temps modernes. A ce sujet il montre, d'une part, la décadence du régime censitaire qui apparaissait au XVIe siècle comme la forme naturelle de l'électorat politique ; d'autre part, le développement du suffrage universel ou quasi-universel (systèmes de l'*occupation*, de la *capacité* et de l'*instruction élémentaire*), par lequel le principe démocratique pénètre successivement dans les Etats de formes les plus diverses (France, Etats-Unis, Suisse, Autriche). A la lecture de ces pages pleines d'intérêt, il apparaît bien que la souveraineté nationale s'est attestée et exercée dans les temps modernes sous la *forme du gouvernement représentatif*, par l'élection de députés formant des Chambres délibérantes et législatives. Cela n'empêche point qu'on ait discuté la compatibilité avec ce mode de gouvernement de la souveraineté nationale, pour défendre, à l'inverse, le système du gouvernement direct et du *referendum*. Trois séries d'essais de celui-ci ont été faits en France, en Amérique et en Suisse, soit pour les lois ordinaires, soit même pour les lois constitutionnelles; M. Esmein a fait de ces tentatives un récit substantiel, qui peut presque suppléer aux importantes monographies de MM. Signorel, Oberholtzer et Curti. Mais, fidèle aux conceptions de Montesquieu, de Delolme et de Sièyès, il repousse le système de la législation populaire et directe, comme vicieux dans la forme, en ce qu'il écarte toute discussion sérieuse devant le corps qui doit donner à la loi sa sanction définitive ;

vicieux aussi dans le fond, en ce que la très grande majorité des citoyens, très capable de choisir des représentants est, au contraire, presque incapable d'apprécier les lois ou projets de lois qui lui seraient soumis. Il le condamne donc comme contraire au génie du gouvernement représentatif et spécialement au principe d'après lequel le corps législatif n'a point pour mission légale d'apporter les cahiers des électeurs et d'être leur porte-parole : les représentants du peuple ont, en effet, un pouvoir de décision propre, et leur rôle est de vouloir au nom de la nation. Il semblerait, dès lors, logique de les rendre responsables de tout excès de pouvoir ; cependant le gouvernement représentatif tend naturellement à leur *irresponsabilité*. M. Esmein précise la portée de cette règle dans la dernière partie du chapitre ; il y explique comment, à l'égard des titulaires du pouvoir exécutif, des juges et des membres des Assemblées législatives, le droit de révocation a été écarté partout où il devait être vraisemblablement un élément de trouble, et ainsi il a été amené à parler des procédures imaginées ou proposées pour permettre la révocation des élus : démission en blanc, annulation du mandat par le juge de paix, pétition des électeurs, *Abberufungsrecht*.

Le chapitre suivant sur *La séparation des pouvoirs*, qui comporte le développement d'idées plus simples que les précédentes, est composé avec la même sûreté de méthode et la même vigueur d'exposition. Il part du principe que les attributs de la souveraineté doivent être délégués par la nation à des titulaires distincts et indépendants les uns des autres ; il en établit ensuite l'origine, la légitimité et la portée. Les conceptions de Locke, de Rousseau et de Mably à ce sujet sont opposées à celles de Montesquieu, que l'on a contestées, d'ailleurs avec une très grande habileté, dans leur ensemble et dans leurs prémisses. Mais il a été plutôt aisé à M. Esmein, d'établir, d'une manière péremptoire, que les reproches adressés au principe proviennent d'une erreur sur son sens ; le principe n'implique pas du tout une séparation absolue des pouvoirs, mais simplement une irrévocabilité réciproque ; il peut, en effet, être diversement entendu. De là, à titre de preuve, une étude synthétique de la manière dont les Constitutions ont établi les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ; ainsi, sont rapportés les traits distinctifs de la Constitution des Etats-Unis, et des Constitutions françaises de 1791 et de l'an III : 1° quant au choix et au rôle des ministres ; 2° quant à l'exclusion du pouvoir exécutif de l'œuvre législative, réserve faite, à la suite d'une dérogation au principe, pour le droit de *veto*. Après une critique assez vive de ce mode de gouvernement, plein de difficultés, dont le système des *Comités* américains a bien plutôt multiplié les éléments perturbateurs, M. Esmein montre que c'est, au contraire, le mérite du gouvernement parlementaire, d'atténuer, mais aussi de maintenir la séparation des pouvoirs. Les idées ci-dessus rapportées de MM. Bagehot et Bryce sur l'origine du pouvoir exécutif constituent une erreur de droit et traduisent, au moins imparfaitement, un état de fait. La confusion du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif proposée en 1848 par M. Grévy, et en 1875 par M. Naquet, préconisée en Amérique par M. Woodrow Wilson, est de nature, comme l'a prouvé l'expérience de 1871 à 1875, à entraîner de grands inconvénients. Ainsi, des Assemblées libres d'une part, un pouvoir exécutif suffisamment fort, stable et indépendant, d'autre part, sont des données essentielles d'un bon gouvernement ; il faut y ajouter un *pouvoir judiciaire*, indépendant, soit de l'exécutif, soit du législatif. M. Esmein voit dans l'administration de la justice une véritable fonction de l'Etat, rendant par elle-même un service distinct, que l'on ne saurait obtenir autrement. En effet, considérer l'institution judiciaire comme une simple branche de pouvoir exécutif, c'est, d'après une très fine analyse (Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats* (1899), p. 84, note 1), « méconnaître cette vérité essentielle qu'un jugement, loin d'appliquer simplement la loi

comme le ferait un règlement ou un décret, décide des points de fait ou de droit, déclarant ainsi la vérité entre les parties quant au rapport litigieux ; ce qui est bien une fonction propre, qui ne rentre en aucune façon dans les attributions du pouvoir exécutif». Le principe ainsi établi, M. Esmein discute en elles-mêmes les questions d'organisation judiciaire, notamment le mode de nomination des juges et leur inamovibilité ; il met alors en lumière les nombreuses difficultés théoriques et pratiques suscitées par ces problèmes ; atténuées cependant, sinon supprimées, par l'institution du jury, lequel n'est point, d'ailleurs, comme on le dit parfois, une application du gouvernement direct en matière judiciaire. Il oppose, enfin, l'unité de la justice anglaise, compétente pour statuer même en ce qui concerne les actes de l'administration publique, et la séparation admise en France de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire ; il est vrai que le contentieux administratif a tendu constamment à s'organiser sous la forme de la justice, en passant de l'administration proprement dite à des juridictions administratives, organisées et fonctionnant à peu près comme les tribunaux judiciaires ; aussi, M. Esmein ne désespère pas d'une séparation complète de l'administration active et contentieuse ; cependant (c'est là une idée très curieuse, digne d'être creusée), même en cet état, l'amovibilité des juges lui paraîtrait une réserve légitime au profit du gouvernement.

Arrivé à cet endroit du livre, le lecteur connaît comment les Constitutions ont établi ou peuvent organiser la souveraineté ; il lui reste à apprendre comment elles concèdent des droits aux citoyens. Il était, à cet égard, dans le génie de la Révolution française d'assurer à chaque homme le libre développement de ses facultés propres ; de là, la reconnaissance de droits individuels, mis hors des atteintes de l'Etat. *La théorie des droits individuels* avait été entrevue, au XVIe siècle, par ceux des juristes qui essayèrent de dégager la notion de la souveraineté, et défendue plus tard par les auteurs du droit naturel ; les démocraties modernes l'ont développée, assurant ainsi aux minorités, d'après M. Esmein, une garantie plus réelle que celle résultant de certaines organisations des droits politiques, *referendum* ou représentation des minorités. Cette opinion, favorable à l'existence de droits naturels, sera discutée par ceux des publicistes qui ne reconnaissent d'autres droits que ceux concédés par l'Etat ; aussi bien, la conciliation entre ces deux doctrines, en apparence irréductibles l'une à l'autre, consiste peut-être à dire qu'en métaphysique juridique, en « politique », le particulier a des droits antérieurs à l'Etat, mais qu'en droit positif, le droit subjectif est incontestablement une concession de l'Etat (Cpr. Barthélemy, *Essai d'une théorie des droits subjectifs des administrés dans le droit administratif français*, 1899). — Quoi qu'il en soit de ce chef, M. Esmein, qui admet donc les droits individuels, les ramène à deux : égalité civile, liberté individuelle. Il en montre, d'une part, l'effet vis-à-vis de l'Etat ; d'autre part, la généralité d'application, étant donné que ces droits, dénommés tantôt droits civils et tantôt droits publics se distinguent essentiellement des droits politiques, qui représentent la participation des citoyens au gouvernement. Il oppose et compare enfin les deux formes sous lesquelles ils ont été reconnus dans les constitutions modernes d'Amérique ou d'Europe : *déclarations des droits* et *garanties des droits* ; formes contemporaines et semblables quant à l'origine et quant à la situation externe, distinctes, au contraire, quant au fond, puisque, seules, les garanties sont de véritables lois positives et obligatoires. — Il est d'ailleurs remarquable qu'en France la place faite à ces principes s'est progressivement rétrécie, si bien que la Constitution de 1875, œuvre essentiellement pratique, n'en a point fait mention. Au surplus, la garantie constitutionnelle de ces droits perd beaucoup de son impor-

tance, par l'application de cette double règle traditionnelle, d'une part qu'un droit garanti par la Constitution n'a d'effet et ne peut être exercé qu'après une réglementation préalable faite par le législateur ; d'autre part, que, faute d'un système analogue à celui de l'inconstitutionnalité des lois, admis aux Etats-Unis, une loi peut supprimer ou entraver impunément une liberté ou un droit garanti par la Constitution.

Il importe donc de bien savoir ce qu'est une Constitution. Un chapitre est consacré, à *La théorie des Constitutions écrites*, telle qu'elle est généralement admise et qu'elle se présente particulièrement en Amérique et en France. Il a pour but d'établir comment les lois constitutionnelles diffèrent des lois ordinaires quant à leur nature intime et à leur force obligatoire ; comment elles jouissent d'une certaine immutabilité juridique et ne peuvent être modifiées que suivant un mode de revision spécial, destiné à forcer la nation à vouloir cette révision d'une façon générale et réfléchie ; comment, enfin, elles ne devraient jamais pouvoir être abrogées que par une nouvelle loi constitutionnelle rendue dans les formes légales. Cependant, l'action des révolutions triomphantes a fait prévaloir plusieurs fois en France des principes différents sur l'exercice du pouvoir constituant ; M. Esmein n'a point manqué de rapporter ces précédents, pas plus qu'il n'a omis en terminant cette première partie de son livre, de montrer comment la restriction des pouvoirs du législateur dans l'intérêt des droits individuels n'est point aujourd'hui assurée chez nous, et comment, au contraire, en Amérique, le pouvoir judiciaire a été constitué comme l'autorité distincte du pouvoir législatif, chargée de prononcer pour ou contre la constitutionnalité des lois.

Tel est le livre, ou plutôt la partie du livre de M. Esmein que je me suis proposé d'analyser parce que c'est surtout celle qui en fait l'originalité. La seconde est consacrée à l'étude du droit constitutionnel de la République française ; il serait, à n'en point douter, très intéressant de rechercher le caractère de certaines doctrines politiques qui y sont énoncées, d'examiner notamment ce qui y est dit quant à la permanence des assemblées, à l'application de la responsabilité ministérielle par les Chambres hautes ou à la reconnaissance de la juridiction politique du Sénat ; mais un compte rendu est impossible de ces chapitres, qui, tous, doivent être étudiés, parce que, tous, ils arrêtent l'esprit et recèlent les mêmes qualités de rigoureuse logique et d'exactitude scientifique. Dans cette partie de son ouvrage, le savant professeur a constamment atteint les réalités ; dans la première, il a surtout opéré sur des idées ; dans l'une et dans l'autre, il a fait une œuvre d'une haute portée utile aux publicistes et aux politiques, une œuvre érudite de philosophe et d'historien.

JOSEPH DELPECH,
Chargé de conférences à la Faculté
de droit de Paris.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES ANGLAIS

The Economic Review, (*La Revue Economique*). Londres, Rivington, Percival and Co, 34 Ring Street, Covent Garden ; trimestrielle.

C. H. d'E. LEPPINGTON. — **The charity organization system of to day** (Le système actuel d'organisation de la charité) ; janvier 1897, p. 25 à 42.

L'auteur part de l'idée générale que, dans le courant de ce siècle, une lente évolution, contre coup de la division de l'industrie, du travail, dans toutes les branches de l'activité humaine, a conduit au groupement des éléments isolés, c'est-à-dire à l'esprit d'association. La bienfaisance n'a point échappé à ce mouvement. Déjà, en 1868, était née une association qui se qualifiait « association destinée à empêcher le paupérisme et le crime » (Association for the prevention of pauperism and crime). Son programme n'était pas moins ambitieux que son titre. Elle se proposait d'organiser le travail pour les gens sans emploi, de venir en aide aux prisonniers libérés, d'accomplir des réformes au point de vue de la tempérance, de rechercher des distractions utiles ou inoffensives, de réaliser l'éducation professionnelle pour la jeunesse, d'améliorer les logements ouvriers, et de reviser les méthodes de secours de toute sorte. Mais lorsqu'on voulut passer à l'exécution, il fallut restreindre le programme et le titre. L'association prit le nom plus familier de « société en vue d'organiser les secours de la charité et de réprimer la mendicité » (Society for organizing charitable relief and repressing mendicity).

Les principes de cette société se répandirent non seulement dans toute la Grande-Bretagne, mais dans les colonies anglaises et aux Etats-Unis. A l'heure présente, il existe des sociétés de ce genre dans 37 villes de province en Angleterre et dans la principauté de Galles ; il y en a 10 en Ecosse. Il en existe à Melbourne et à Sidney, Il y en a aux Etats-Unis, sous des noms divers, dans une centaine de villes. Elles correspondent aux bureaux de bienfaisance français et aux « Armen Anstalten » ou « Armen Verwaltungen » Allemands. Ces organismes établissent des relations, au point de vue de la charité, entre les principales cités de la chrétienté ; et surtout ils permettent de réunir des renseignements sur les habitudes et le genre de vie des classes pauvres, de manière à trouver le procédé le plus économique et le plus efficace de leur venir en aide.

On peut dire que la société de Londres a en vue cinq objets : 1) La coordination des efforts charitables et la coopération des secours privés volontaires et de ceux de l'Etat ; 2) La répression de la fausse pauvreté, la suppression des aumômes distribuées à tort et, d'une manière générale, du tribut levé indûment sur les personnes charitables ; 3) la réforme de la charité et de ses pratiques ; 4) la distribution de secours matériels aux indigents. Pendant l'exercice 1895, la société de Londres a distribué en secours de diverses sortes £ 29,426 ((fr. 735,650) ; 5) enfin la société est devenue tout naturellement une institution d'études des problèmes

sociaux, et une école à la fois scientifique et pratique de la charité. Pour donner un exemple du résultat de ces recherches, il est certain que l'on doit encourager l'épargne, qui seule peut amener l'évolution vers l'aisance, et qu'il faut traiter ceux qui font preuve d'esprit d'économie autrement que les imprévoyants. Mais on a dû reconnaître que cet esprit de prévoyance se manifeste aussi bien par le fait d'avoir élevé avec soin des enfants que par des versements à la caisse d'épargne.

Les problèmes de la charité sont d'autant plus brûlants que l'on peut se demander s'il y aura toujours une classe de gens à la fois aisés et bienfaisants pour venir en aide aux déshérités. Les impôts vont croissant ; et ils pèsent surtout sur la classe moyenne et les propriétaires fonciers. L'income tax frappe le trentième des revenus. D'autre part, ces revenus et profits diminuent, en sorte que la chandelle se brûle par les deux bouts. Bientôt la classe moyenne trouvera que ses ressources ne suffisent plus qu'à sa propre prévoyance. En outre, il y la question très grave de l'intervention de l'Etat. Il paraît difficile de l'éviter. Mais on sait que l'intervention de l'Etat ne s'arrête pas toujours à la limite qu'on lui avait tracée.

E. F. B. FELL. — **Moral limitations of State Interference**, (Limitations morales de l'intervention de l'Etat) ; janvier 1897, p. 57 à 91 ; avril 1897, p. 195 à 218.

Cet article s'adresse particulièrement aux réformateurs sociaux chrétiens, et prend pour base cette idée que toutes les institutions dignes de respect doivent avoir un but moral commun, à la réalisation duquel elles concourent, chacune suivant sa nature, son caractère, sa fonction propre. L'institution qu'on appelle l'Etat, contribue-t-elle à ce but moral ? Quelle est sa fonction à cet égard ? Et même, l'Etat a-t-il une fonction définie, des principes qu'il est moralement obligé d'observer ? a-t-il des limitations morales ? ou bien n'existe-t-il simplement que pour faire, d'une manière vague, « ce que les gens veulent », comme plusieurs se le figurent ? L'Etat peut-il concevoir une ambition ou une espérance dirigée vers un bien abstrait ? ou son but et sa fonction ne dépendent-ils que des méthodes qu'il adopte ? Dans quelle mesure le but poursuivi par l'Etat peut-il justifier les moyens dont il use, c'est-à-dire, dans quelle mesure l'Etat peut-il avoir recours à des pouvoirs de coercition sur les individus, pour le bien présumé de l'ensemble de la société ? En d'autres termes, l'Etat possède-t-il une fonction définie ?

Avant d'aborder la question des limitations morales des fonctions de l'Etat, il faut mentionner une limitation très importante, qui se rattache moins encore à la morale qu'à la possibilité pratique. Il y a des gens qui se figurent que la fonction directe de l'Etat est de rendre la société vertueuse. L'Etat serait capable d'assurer la vertu à coup de lois ; et, par conséquent, il serait moralement obligé de le faire. Ce sont là des utopies. Tout le pouvoir de contrôle de l'Etat sur l'immoralité consiste à en changer la forme. On peut réussir à en supprimer certaines manifestations apparentes ; mais on reconnaît promptement qu'on a détruit une forme naturelle et simple, à la place de laquelle se sont élevées une collection de formes plus subtiles. Ces symptômes ne sont en effet que la manifestation de l'iniquité, du mal moral, à savoir de l'égoïsme. Cela ne veut pas dire que l'Etat ne doive pas chercher à réprimer certaines manifestations immorales, qui menacent la liberté ou la sécurité, comme le vol, les violences ; c'est dans cet ordre d'idées qu'a été conçue la législation sur les manufactures et sur l'éducation obligatoire. Mais l'immoralité elle même, dans son essence, échappe à l'action de l'Etat.

On allègue souvent que l'action bienfaisante de l'Etat pourrait se produire dans l'amélioration du bien-être matériel et moral, de l'habitation, du vêtement, de la nourriture, de la salubrité, de la culture intellectuelle, des distractions. L'auteur ne prétend nullement que l'Etat doive se désintéresser de ces choses. Il ne songe pas à nier l'influence du milieu sur le caractère. Sûrement, la famille, la nation, la liberté générale, la religion, la littérature, l'art, la concorde privée sont autant d'éléments de la vie. Mais précisément ces choses essentielles échappent à peu près au contrôle de l'Etat. En outre l'auteur combat cette assertion que de telles améliorations du bien-être développent infailliblement la noblesse du caractère. Il est incontestable que la richesse et le bien-être engendrent un certain nombre de défauts et de vices. Cela est vrai même des progrès les plus recommandables, par exemple en science, en religion, en musique, dans les arts. Il est, à cet égard, curieux de remarquer que certains livres socialistes, qui réclament impérieusement l'amélioration du sort des classes pauvres, ne se gênent cependant pas pour exalter les vertus de la pauvreté, au détriment de la richesse. Il est certain que la grossièreté des défauts des pauvres est loin d'être un indice d'une perversité plus grande. La conclusion est que, même si l'Etat pouvait doter chaque individu de confort matériel et de culture intellectuelle, il n'arriverait par là ni à élever le niveau ni à accroître la force de l'humanité. Les qualités ne se développent que par l'indépendance et la responsabilité personnelle.

Il faut également écarter la doctrine des politiques utilitaires (Political Utilitarians) qui admettent, à des degrés divers, que la personne doit être subordonnée à la collectivité et dans l'intérêt de la collectivité. Les Utilitaires ne sont pas tous socialistes, mais ils ne sont pas réellement individualistes, au sens plein du mot. Leur doctrine prête d'abord au vague et à l'arbitraire, en ce qu'elle ne peut déterminer d'une manière sûre « le bien commun » et, par conséquent, le rôle de l'Etat. Surtout son erreur réside en ce qu'on doit rechercher le bien de l'ensemble en recherchant le bien des individus, et non pas l'inverse, comme font les socialistes. Par exemple, assurer la liberté et la sécurité individuelles, c'est par la force des choses assurer aussi le bien de la société.

En cherchant à déterminer le rôle de l'Etat et ses limites, on arrive inévitablement à la question de savoir ce qu'on doit entendre par « personnes » ou « individus », ce qui conduit également à la définition de l'Etat. Dans cette détermination, il faut faire attention à ce qui a un caractère naturel et, en quelque sorte, nécessaire, et à ce qui a un caractère conventionnel, dans une certaine mesure, artificiel. Il est évident que si la famille, la propriété, la religion ne sont pas l'émanation de la personnalité, mais des fictions convenues, l'Etat pourra les méconnaître sans abus. Mais si on réfléchit à ce qu'est une personnalité, une volonté libre, une conscience, on voit que tout cela implique une responsabilité morale et une certaine indépendance vis-à-vis de la société. *Les individus ne doivent pas leur individualité à l'Etat ; et c'est là qu'on découvre ce qu'on appelle* « LES DROITS », *et ce sont ces droits que l'Etat a mission de garantir.* Du reste, la personnalité d'un individu est évidemment limitée par la personnalité de son voisin. Les droits de l'un impliquent les mêmes droits chez l'autre. Ce sont là des choses inséparables, tellement que méconnaître le droit d'autrui, c'est méconnaître son propre droit. C'est par là que l'individualisme échappe au reproche d'égoïsme : car le véritable individualiste réclame la reconnaissance, non seulement de ses droits propres, mais des droits d'autrui. Dans cette doctrine, le « bien commun présumé » ne peut justifier un empiètement sur les droits des individus ; car si ces droits sont respectables, il importe peu qu'ils soient lésés par un individu isolé, ou par plusieurs individus réunis en collectivité.

L'auteur applique son système à la concurrence, à l'impôt. Il s'attache à mon-

trer comment l'individualisme se concilie parfaitement avec les lois protectrices de la famille et de la nation. Nous savons, en effet, que l'individualisme respecte l'individualité d'autrui ; et, par conséquent, la loi doit garantir la personnalité d'autrui. Or c'est dans la famille et dans la nation qu'apparaît la personnalité d'autrui. *On peut donc conclure que l'individualisme véritable est basé sur l'altruisme.*

SIDNEY BALL. — **Russel's German social democracy** (le socialisme démocratique allemand, de Russel) avril 1897, p. 230 à 237.

Cet article est un compte rendu de six leçons (lectures) données à l'école de science économique et politique de Londres, par l'Hon. Bertrand Russel, membre de « Trinity College », Cambridge, sur le socialisme allemand. Un exposé historique, consacré à Karl Marx et à Lassalle, est suivi d'une étude des transformations subies depuis, par le socialisme, d'une appréciation de son état actuel, de son infériorité d'idéal et de pensée, de ses divisions.

JOSEPH ACKLAND. — **The failure of cooperation**, (La faillite de la coopération) juillet 1897, p. 338-354.

L'auteur s'attache, comme l'indique le titre de l'étude, à démontrer que la coopération a échoué, non pas sur le terrain matériel de la prospérité financière, qui s'est au contraire très largement accrue, mais au point de vue de son caractère propre et de son but. On se proposait un triple but : 1) mettre fin aux profits considérables, dont le commerce grevait les consommateurs, et fournir aux membres des sociétés coopératives des objets de bonne qualité, à un prix dépassant de peu le prix de revient ; 2) réprimer l'avidité du capital, et garantir à tous ceux qui avaient participé au travail une participation au profit ; 3) donner une traduction pratique à l'idéal de fraternité humaine, et encourager l'esprit d'indépendance et d'initiative, propres à développer les qualités nécessaires à une nation libre, dans la sphère plus vaste des intérêts municipaux et politiques.

Or que montre la réalité ? Sur le premier point, les chiffres prouvent que là où le commerce privé se contente de 2, 3, 4 ou 5 0/0 de bénéfices nets, les sociétés coopératives distribuent des dividendes variant de 15 à 20 0/0. Par conséquent, le dividende est devenu le pivot de la coopération. Evidemment, elle a dévié de son but initial. Evidemment aussi, pour obtenir ces gros dividendes, il faut avoir majoré les prix normaux.

Sur le second point, on avait espéré terminer le conflit entre le capital et le travail. C'était un noble idéal. Mais la préoccupation des gros dividendes entraîne la réduction des salaires, d'une manière générale, de la part affectée au travail. De là aussi viennent les conflits entre les sociétés coopératives et les Trade Unions, conflits qui, autrement, ne se concevraient pas. Il est vrai qu'au congrès coopératif de 1895, on a réussi à faire passer une motion tendant à accroître la proportion affectée aux travailleurs, sous la forme soit d'augmentations de salaire, soit de participations, soit de pensions. Mais une minorité très importante a protesté contre ces propositions, pourtant très modérées.

Quant au troisième point, la manifestation pratique de la fraternité humaine dans la vie commerciale, là aussi le souci des dividendes a été funeste. Il a développé l'esprit de spéculation, qui est un des plus gros écueils du commerce moderne. Les procédés de concurrence se sont multipliés et accentués. La coopération cherche à écraser le commerce libre, privé ; et, dans certaines villes, la concurrence entre sociétés cooperatives est tout aussi âpre qu'auparavant entre les individus commerçants. On a goûté au fruit défendu, l'accumulation du capi-

tal ; si bien que les sociétés coopératives prospères ne se distinguent plus des sociétés commerciales ordinaires (joint stock companies). Et alors, où sont les principes anciens de la coopération ?

I. JOHN M. LUDLOW ; II. W. E. SNELL. — **Is cooperation a failure** (La coopération a-t-elle fait faillite) ? Octobre 1897, p. 450 à 468.

L'article précédent a amené deux répliques. Elles reconnaissent qu'une partie des critiques de M. Ackland est fondée ; mais déclarent, à des points de vue divers, que d'autres critiques sont inexactes, à tout le moins très excessives. Ainsi, comment blâmer les sociétés coopératives de majorer le prix des marchandises, si cette majoration se compense plus tard par une distribution de dividendes ? Le procédé a-t-il quelque chose de déshonnête, et n'est-il qu'une simple comédie ? — Les salaires des employés peuvent être inférieurs à ceux des établissements, commerciaux privés les meilleurs. Mais si on faisait la comparaison avec l'ensemble, on constaterait que, dans les sociétés coopératives, leur situation est plus avantageuse et plus sûre. — Le commerce privé n'a pas non plus le monopole de l'honnêteté ; et les fraudes s'y rencontrent plus fréquemment que dans les sociétés coopératives — Quant à l'accusation de vouloir réduire ou supprimer le commerce privé, elle ne va rien moins qu'à saper le principe même de la coopération. Tout au contraire, ce qu'on doit déplorer, c'est que la coopération ne se soit pas plus étendue dans le domaine de la production. Au moins on saurait ce qu'on doit penser de l'avenir de la coopération de production, tandis qu'à l'heure actuelle, on est encore livré à la plus grande incertitude. En tous cas, lorsqu'on parle de faillite de la coopération, il ne peut s'agir de faillite matérielle et économique. Il suffit de constater que la coopération groupe environ un million et demi d'adhérents, et fait un commerce qui dépasse £ 50.000.000 (fr. un milliard deux cent cinquante millions),

SIDNEY BALL. — **Socialism and Individualism** (Socialisme et Individualisme). Octobre 1897 p. 490 à 521.

Cette étude soigneusement travaillée, documentée, illustrée par des exemples, a pour objet de montrer quelles sont les difficultés de définir exactement le socialisme dans son principe abstrait, et, par conséquent, de déterminer ses rapports ou contrastes avec l'individualisme. Il serait téméraire d'affirmer que l'auteur a définitivement porté la lumière dans ces problèmes obscurs et vagues. Son idée maîtresse est que socialisme et individualisme ont en somme le même but ; mais que leurs moyens diffèrent. Cette différence ne porte donc pas sur l'idéal ; elle n'a pas un caractère moral, mais seulement un caratère économique. D'où cette conclusion que l'économie politique sera, dans l'avenir, la science essentielle, indispensable à l'homme politique.

G. Bourcart,
Professeur de droit commercial et de droit administratif
à la Faculté de droit de l'Université de Nancy.

VARIÉTÉS

Les résolutions adoptées par la Conférence de la paix
(18 mai-29 juillet 1899).

A la suite des deux messages impériaux du 12 août et du 30 décembre 1898, une conférence internationale, inspirée par l'empereur de Russie, s'est réunie à La Haye, sur l'invitation de la reine des Pays-Bas. Tous les Etats d'Europe, les Etats-Unis d'Amérique et le Mexique, la Chine et le Japon, le Siam et la Perse ont pris part à cette conférence. Elle s'est tenue sous la présidence de M. de Staal, ambassadeur de Russie à Londres, du 18 mai au 29 juillet 1899. Pour plus de facilité le travail préparatoire avait été réparti entre trois commissions : la première, sous la présidence de M. Beernaert, chargée du désarmement, la seconde sous la présidence de M. de Martens, chargée des lois de la guerre, la troisième sous la présidence de M. Léon Bourgeois, chargée de la solution pacifique des conflits internationaux. La première commission n'a guère abouti qu'à un vœu platonique sur la limitation des armements et à la réprobation de quelques engins, comme les balles dum-dum. La seconde commission a réussi à faire accepter un règlement des lois de la guerre, sur les bases de la conférence de Bruxelles, au rapport de M. Rolin, et une adaptation de la convention de Genève à la guerre maritime sur les remarquables conclusions de M. Renault. Malgré la très vive opposition qu'a rencontrée l'arbitrage obligatoire, le principe de l'arbitrage facultatif a été conduit jusqu'à l'institution d'une cour permanente d'arbitrage, grâce au rapport de M. Descamps et à l'habileté présidentielle de M. Léon Bourgeois. Ces résultats permettent de dire que la conférence de la Paix a donné, grâce aux efforts de ses membres, plus qu'on espérait en attendre. A la juger avec les illusions et les mirages des Pacifiques, la conséquence est mince. Si mince qu'elle soit, elle marque un progrès des plus importants, quoique plutôt moral. Toutes les puissances ont signé l'Acte final qui propose aux gouvernements trois conventions : 1° pour le règlement pacifique des conflits internationaux ; 2° pour les lois et coutumes de la guerre sur terre ; 3° pour l'adaptation à la guerre maritime de la convention de Genève, puis trois déclarations concernant : 1° l'interdiction de lancer des projectiles du haut des ballons ; 2° l'interdiction des projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ; 3° l'interdiction des balles qui s'épanouissent dans le corps humain, enfin six vœux, dont l'un relatif à la limitation des armements et des budgets. Mais si toutes les puissances représentées ont signé l'acte final, c'est avec les réserves individuelles de certaines puissances sur tous les vœux, sauf deux, et sur toutes les déclarations, sauf une. Les petits Etats ont presque tous et presque tout signé. Mais il n'en est pas de même des grandes puissances. Les trois conventions n'ont pas été signées par toutes les puissances. La France et la Russie (29 juillet), l'Italie (12 octobre), l'Autriche-Hongrie (17 octobre), ont signé les trois déclarations et les trois con-

ventions, la Grande-Bretagne (27 octobre) deux des trois conventions, les Etats-Unis une (arbitrage), l'Allemagne aucune. Le protocole reste ouvert jusqu'au 31 décembre 1899. Les dissidents profiteront-ils de ce délai ? Nous le souhaitons, sans trop l'espérer.

A. L.

Décisions de la conférence de la paix (1).

PRÉAMBULE DE L'ACTE FINAL

La Conférence internationale de la Paix, convoquée dans un haut sentiment d'humanité par Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, s'est réunie, sur l'invitation du Gouvernement de Sa Majesté la Reine des Pays-Bas, à la Maison du Bois à La Haye, le 18 mai 1899.

Dans une série de réunions, tenues du 18 mai au 29 juillet 1899, où les délégués ont été constamment animés du désir de réaliser, dans la plus large mesure possible, les vues généreuses de l'Auguste initiateur de la Conférence et les intentions de leurs Gouvernements, la Conférence a arrêté, pour être soumis à la signature des plénipotentiaires, le texte des Conventions et des Déclarations énumérées ci-après et annexées au présent Acte :

I. Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux ;

II. Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre ;

III. Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève du 22 août 1864 ;

IV. Trois déclarations concernant : — 1° L'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux ; — 2° L'interdiction de l'emploi des projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères ; — 3° L'interdiction de l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incision.

Les propositions 2 et 3 ont été adoptées avec deux votes contre, l'Angleterre et les Etats-Unis.

Ces conventions et déclarations formeront autant d'actes séparés. Ces actes porteront la date de ce jour et pourront être signés jusqu'au 31 décembre 1899 par les plénipotentiaires des Puissances représentées à la Conférence internationale de la Paix à La Haye.

Obéissant aux mêmes inspirations, la Conférence a adopté à l'unanimité la résolution suivante :

« La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité ».

Elle a en outre émis les vœux suivants :

1° La Conférence, prenant en considération les démarches préliminaires faites par le gouvernement fédéral suisse pour la revision de la Convention de Genève, émet le vœu qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une Conférence spéciale ayant pour objet la revision de cette Convention.

Ce vœu a été voté à l'unanimité.

2° La Conférence émet le vœu que la question des droits et des devoirs des neutres soit inscrite au programme d'une prochaine conférence.

3° La Conférence émet le vœu que les questions relatives aux fusils et aux

(1) Nous publierons, dans un de nos prochains numéros, une étude d'ensemble sur les travaux et les résultats de la Conférence.

canons de marine, telles qu'elles ont été examinées par elle, soient mises à l'étude par les gouvernements, en vue d'arriver à une entente concernant la mise en usage de nouveaux types et calibres.

4° La Conférence émet le vœu que les gouvernements, tenant compte des propositions faites dans la Conférence, mettent à l'étude la possibilité d'une entente concernant la limitation des forces armées de terre et de mer et des budgets de guerre.

5° La Conférence émet le vœu que la proposition tendant à déclarer l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre sur mer soit renvoyée à l'examen d'une Conférence ultérieure.

6° La Conférence émet le vœu que la proposition de régler la question du bombardement des ports, villes et villages par une force navale soit renvoyée à l'examen d'une Conférence ultérieure.

Les cinq derniers vœux ont été votés à l'unanimité sauf quelques abstentions.

En foi de quoi les plénipotentiaires ont signé cet acte et y ont apposé leurs cachets.

Fait à La Haye, le 29 juillet 1899, en un seul exemplaire, qui sera déposé au ministère des affaires étrangères et dont des copies, certifiées conformes, seront délivrées à tous les gouvernements représentés à la Conférence.

I. Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux

Les souverains ou chefs d'Etats des pays représentés à la Conférence (*Suivent les noms*) : — Animés de la ferme volonté de concourir au maintien de la paix générale ; — Résolus à favoriser de tous leurs efforts le règlement amiable des conflits internationaux ; — Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la société des nations civilisées ; — Voulant étendre l'empire du droit et fortifier le sentiment de la justice internationale ; — Convaincus que l'institution permanente d'une juridiction arbitrale accessible à tous au sein des puissances indépendantes peut contribuer efficacement à ce résultat ; — Considérant les avantages d'une organisation générale et régulière de la procédure arbitrale ; — Estimant, avec l'auguste initiateur de la Conférence internationale de la paix, qu'il importe de consacrer dans un accord international les principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples ; — Désirant conclure une convention à cet effet, ont nommé pour leurs plénipotentiaires, savoir : (*Suivent les noms*) — Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Titre Ier. — Du maintien de la paix générale.

Art. 1er. — En vue de prévenir autant que possible le recours à la force dans les rapports entre les Etats, les puissances signataires conviennent d'employer tous leurs efforts pour assurer le règlement pacifique des différends internationaux.

Titre II. — Des bons offices et de la médiation.

Art. 2. — En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies.

Art. 3. — Indépendamment de ce recours, les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit. — Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des

hostilités. — L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou par l'autre des parties en litige comme un acte peu amical.

Art. 4. — Le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit.

Art. 5. — Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés.

Art. 6. — Les bons offices et la médiation, soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire.

Art. 7. — L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation ou autres mesures préparatoires à la guerre. — Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours.

Art. 8. — Les puissances signataires sont d'accord pour recommander l'application, dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante : — En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques. — Pendant la durée de ce mandat, dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déféré exclusivement aux médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend. — En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

Titre III. — Des Commissions internationales d'enquête.

Art. 9. — Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.

Art. 10. — Les commissions internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale entre les parties en litige. — La convention d'enquête précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des commissaires. — Elle règle la procédure. — L'enquête a lieu contradictoirement. — La forme et les délais à observer, en tant qu'ils ne sont pas fixés par la convention d'enquête, sont déterminés par la commission elle-même.

Art. 11. — Les commissions internationales d'enquête sont formées, sauf stipulation contraire, de la manière déterminée par l'article 32 de la présente convention.

Art. 12. — Les puissances en litige s'engagent à fournir à la commission internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question.

Art. 13. — La commission internationale d'enquête présente aux puissances en litige son rapport signé par tous les membres de la commission.

Art. 14. — Le rapport de la commission internationale d'enquête, limité à la

constatation des faits, n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constatation.

Titre IV. — De l'arbitrage international.

(Chapitre premier. — De la justice arbitrale).

Art. 15. — L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit.

Art. 16. — Dans les questions d'ordre juridique, et en premier lieu dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques.

Art. 17. — La convention d'arbitrage est conclue pour des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles. — Elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée.

Art. 18. — La convention d'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale.

Art. 19. — Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances signataires, ces puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement, des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre.

(Chapitre II. — De la cour permanente d'arbitrage).

Art. 20. — Dans le but de faciliter le recours immédiat à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, les puissances signataires s'engagent à organiser une Cour permanente d'arbitrage, accessible en tout temps et fonctionnant, sauf stipulation contraire des parties, conformément aux régles de procédure insérées dans la présente convention.

Art. 21. — La Cour permanente sera compétente pour tous les cas d'arbitrage, à moins qu'il n'y ait entente entre les parties pour l'établissement d'une juridiction spéciale.

Art. 22. — Un bureau international établi à La Haye sert de greffe à la Cour. — Ce bureau est l'intermédiaire des communications relatives aux réunions de celle-ci. — Il a la garde des archives et la gestion de toutes les affaires administratives. — Les puissances signataires s'engagent à communiquer au bureau international de La Haye une copie certifiée conforme de toute stipulation d'arbitrage intervenue entre elles et de toute sentence arbitrale les concernant et rendue par des juridictions spéciales. — Elles s'engagent à communiquer de même au bureau les lois, règlements et documents constatant éventuellement l'exécution des sentences rendues par la Cour.

Art. 23. — Chaque puissance signataire désignera, dans les trois mois qui suivront la ratification par elle du présent acte, quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres. — Les personnes ainsi désignées seront inscrites au titre de membres de la Cour, sur une liste qui sera notifiée à toutes les puissances signataires par les soins du bureau. — Toute modification à la liste des arbitres est portée, par les soins du bureau, à la connaissance des puissances signataires. — Deux ou plusieurs puissances peuvent s'entendre pour la désignation en commun d'un ou de plusieurs

membres. — La même personne peut être désignée par des puissances différentes. — Les membres de la Cour sont nommés pour un terme de six ans. Leur mandat peut être renouvelé. — En cas de décès ou de retraite d'un membre de la Cour, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

Art. 24. — Lorsque les puissances signataires veulent s'adresser à la Cour permanente pour le règlement d'un différend survenu entre elles, le choix des arbitres appelés à former le tribunal compétent pour statuer sur ce différend doit être fait dans la liste générale des membres de la Cour. — A défaut de constitution du tribunal arbitral par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante: — Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre. — En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties. — Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées. — Le tribunal étant ainsi composé, les parties notifient au bureau leur décision de s'adresser à la Cour et les noms des arbitres. — Le tribunal arbitral se réunit à la date fixée par les parties. — Les membres de la Cour, dans l'exercice de leurs fonctions et en dehors de leur pays, jouissent des privilèges et immunités diplomatiques.

Art. 25. — Le tribunal arbitral siège d'ordinaire à La Haye. — Le siège ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le tribunal que de l'assentiment des parties.

Art. 26. — Le bureau international de La Haye est autorisé à mettre ses locaux et son organisation à la disposition des puissances signataires pour le fonctionnement de toute juridiction spéciale d'arbitrage. — La juridiction de la Cour permanente peut être étendue, dans les conditions prescrites par les réglements, aux litiges existant entre des puissances non signataires ou entre des puissances signataires et des puissances non signataires, si les parties sont convenues de recourir à cette juridiction.

Art. 27. — Les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte. — En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente, ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices.

Art. 28. — Un conseil administratif permanent, composé des représentants diplomatiques des puissances signataires accréditées à La Haye et du ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, qui remplira les fonctions de président, sera constitué dans cette ville le plus tôt possible après la ratification du présent acte par neuf puissances au moins. — Ce conseil sera chargé d'établir et d'organiser le bureau international, lequel demeurera sous sa direction et sous son contrôle. — Il notifiera aux puissances la constitution de la Cour et pourvoira à l'installation de celle-ci. — Il arrêtera son règlement d'ordre, ainsi que tous les autres règlements nécessaires. — Il décidera toutes les questions administratives qui pourraient surgir touchant le fonctionnement de la Cour. — Il aura tout pouvoir quant à la nomination, la suspension ou la révocation des fonctionnaires et employés du bureau. — Il fixera les traitements et salaires et contrôlera la dépense générale. — La présence de cinq membres dans les réunions dûment convoquées suffit pour permettre au conseil de délibérer valablement. Les décisions sont prises à la majorité des voix. — Le conseil communique sans délai

aux puissances signataires les règlements adoptés par lui. Il leur adresse chaque année un rapport sur les travaux de la Cour, sur le fonctionnement des services administratifs et sur les dépenses.

Art. 29. — Les frais du bureau seront supportés par les puissances signataires dans la proportion établie pour le bureau international de l'Union postale universelle.

(*Chapitre III. — De la procédure arbitrale*).

Art. 30. — En vue de favoriser le développement de l'arbitrage, les puissances signataires ont arrêté les règles suivantes, qui seront applicables à la procédure arbitrale, en tant que les parties ne sont pas convenues d'autres règles.

Art. 31. — Les puissances qui recourent à l'arbitrage signent un acte spécial (compromis) dans lequel sont nettement déterminés l'objet du litige, ainsi que l'étendue des pouvoirs des arbitres. Cet acte implique l'engagement des parties de se soumettre de bonne foi à la sentence arbitrale.

Art. 32. — Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par le présent acte. — A défaut de la constitution du tribunal par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante : — Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre. — En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties. — Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées.

Art. 33. — Lorsqu'un souverain ou un chef d'Etat est choisi pour arbitre, la procédure arbitrale est réglée par lui.

Art. 34. — Le surarbitre est de droit président du tribunal. — Lorsque le tribunal ne comprend pas de surarbitre, il nomme lui-même son président.

Art. 35. — En cas de décès, de démission ou d'empêchement, pour quelque cause que ce soit, de l'un des arbitres, il est pourvu à son remplacement selon le mode fixé pour sa nomination.

Art. 36. — Le siège du tribunal est désigné par les parties. A défaut de cette désignation, le tribunal siège à La Haye. — Le siège ainsi fixé ne peut, sauf le cas de force majeure, être changé par le tribunal que de l'assentiment des parties.

Art. 37. — Les parties ont le droit de nommer auprès du tribunal des délégués ou agents spéciaux, avec la mission de servir d'intermédiaires entre elles et le tribunal. — Elles sont en outre autorisées à charger de la défense de leurs droits et intérêts devant le tribunal des conseils ou avocats nommés par elles à cet effet.

Art. 38. — Le tribunal décide du choix des langues dont il fera usage et dont l'emploi sera autorisé devant lui.

Art. 39. — La procédure arbitrale comprend en règle générale deux bases distinctes : l'instruction et les débats. — L'instruction consiste dans la communication faite par les agents respectifs, aux membres du tribunal et à la partie adverse, de tous actes imprimés ou écrits et de tous documents contenant les moyens invoqués dans la cause. Cette communication aura lieu dans la forme et dans les délais déterminés par le tribunal en vertu de l'article 49. — Les débats consistent dans le développement oral des moyens des parties devant le tribunal.

Art. 40. — Toute pièce produite par l'une des parties doit être communiquée à l'autre partie.

Art. 41. — Les débats sont dirigés par le président. — Ils ne sont publics

qu'en vertu d'une décision du tribunal, prise avec l'assentiment des parties. — Ils sont consignés dans des procès-verbaux rédigés par des secrétaires que nomme le président. — Ces procès-verbaux ont seuls caractère authentique.

Art. 42. — L'instruction étant close, le tribunal a le droit d'écarter du débat tous actes ou documents nouveaux qu'une des parties voudrait lui soumettre sans le consentement de l'autre.

Art. 43. — Le tribunal demeure libre de prendre en considération les actes ou documents nouveaux sur lesquels les agents ou conseils des parties appelleraient son attention. — En ce cas, le tribunal a le droit de requérir la production de ces actes ou documents, sauf l'obligation d'en donner connaissance à la partie adverse.

Art. 44. — Le tribunal peut, en outre, requérir des agents des parties la production de tous actes et demander toutes explications nécessaires. En cas de refus, le tribunal en prend acte.

Art. 45. — Les agents et les conseils des parties sont autorisés à présenter oralement au tribunal tous les moyens qu'ils jugent utiles à la défense de leur cause.

Art. 46. — Ils ont le droit de soulever des exceptions et incidents. Les décisions du tribunal sur ces points sont définitives et ne peuvent donner lieu à aucune discussion ultérieure.

Art. 47. — Les membres du tribunal ont le droit de poser des questions aux agents et aux conseils des parties et de leur demander des éclaircissements sur les points douteux. — Ni les questions posées, ni les observations faites par les membres du tribunal pendant le cours des débats ne peuvent être regardées comme l'expression des opinions du tribunal en général ou de ses membres en particulier.

Art. 48. — Le tribunal est autorisé à déterminer sa compétence en interprétant le compromis, ainsi que les autres traités qui peuvent être invoqués dans la matière, et en invoquant les principes du droit international.

Art. 49. — Le tribunal a le droit de rendre des ordonnances de procédure pour la direction du procès, de déterminer les formes et délais dans lesquels chaque partie devra prendre ses conclusions et de procéder à toutes les formalités que comporte l'administration des preuves.

Art. 50. — Les agents et les conseillers des parties ayant présenté tous les éclaircissements et preuves à l'appui de leur cause, le président prononce la clôture des débats.

Art. 51. — Les délibérations du tribunal ont lieu à huis clos. — Toute décision est prise à la majorité des membres du tribunal. — Le refus d'un membre de prendre part au vote doit être constaté dans le procès-verbal.

Art. 52. — La sentence arbitrale, votée à la majorité des voix, est motivée. Elle est rédigée par écrit et signée par chacun des membres du tribunal. — Ceux des membres qui sont restés en minorité peuvent constater, en signant, leur dissentiment.

Art. 53. — La sentence arbitrale est lue en séance publique du tribunal, les agents et les conseils des parties présents ou dûment appelés.

Art. 54. — La sentence arbitrale, dûment prononcée et notifiée aux agents des parties en litige, décide définitivement et sans appel la contestation.

Art. 55. — Les parties peuvent se réserver dans le compromis de demander la révision de la sentence arbitrale. — Dans ce cas et sauf convention contraire, la demande doit être adressée au tribunal qui a rendu la sentence. Elle ne peut être motivée que par la découverte d'un fait nouveau qui eût été de nature à exercer une influence décisive sur la sentence et qui, lors de la clôture des dé-

bats, était inconnu du tribunal lui-même et de la partie qui a demandé la revision. — La procédure de revision ne peut être ouverte que par une décision du tribunal constatant expressément l'existence du fait nouveau, lui reconnaissant les caractères prévus par le paragraphe précédent et déclarant à ce titre la demande recevable. — Le compromis détermine le délai dans lequel la demande de revision doit être formée.

Art. 56. — La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les parties qui ont conclu le compromis. — Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres puissances que les parties en litige, celles-ci notifient aux premières le compromis qu'elles ont conclu. Chacune de ces puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard.

Art. 57. — Chaque partie supporte ses propres frais et une part égale des frais du tribunal.

Art. 58. — La présente convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible. — Les ratifications seront déposées à La Haye. — Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les puissances qui ont été représentées à la Conférence de la paix de La Haye.

Art. 59. — Les puissances non signataires qui ont été représentées à la Conférence internationale de la Paix pourront adhérer à la présente convention. Elles auront à cet effet à faire connaître leur adhésion aux puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres puissances contractantes.

Art. 61. — S'il arrivait qu'une des hautes parties dénonçât la présente convention, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres puissances contractantes. — Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la puissance qui l'aura notifiée.

II. Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Les souverains ou chefs d'Etats des pays représentés à la Conférence (*suivent les noms*); — Reconnaissant de commun accord qu'il est hautement désirable et conforme aux exigences toujours progressives de la civilisation que les usages de la guerre soient définis et réglés : — Considérant que les maux de la guerre sont aggravés par suite de l'incertitude actuelle sur les droits et les devoirs des belligérants et des populations ; — Ont en conséquence adopté, relativement à la guerre sur terre, une série de dispositions règlementaires. — Selon les vues des Hautes Parties contractantes, ces dispositions, dont la rédaction a été inspirée par le désir d'adoucir les maux de la guerre autant que les nécessités militaires le permettent, sont destinées à servir de règle générale de conduite aux belligérants dans leurs rapports entre eux et avec les populations. — Il n'a pu entrer dans l'intention des Hautes Parties contractantes que les cas non prévus fussent, faute de stipulation écrite, laissés à l'appréciation arbitraire de ceux qui dirigent les armées. — En attendant qu'un code tout à fait complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties contractantes jugent opportun de constater que dans les cas non prévus, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique. — Dans cet ordre d'idées, les Hautes Parties contractantes

sont convenues de donner à leurs forces armées de terre des instructions qui seront conformes aux dispositions ci-après :

Section I. — Des belligérants.

Chapitre Ier. — De la qualité de belligérant.

Article 1er. — Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes : — 1° d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ; — 2° d'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ; — 3° de porter les armes ouvertement ; — 4° de se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre. — Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination *d'armée.*

Art. 2. — La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article premier, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

Art. 3. — Les forces armées des parties belligérantes peuvent se composer de combattants et de non combattants. En cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres ont droit au traitement des prisonniers de guerre.

Chapitre II. — Des prisonniers de guerre.

Art. 4. — Les prisonniers de guerre sont au pouvoir du Gouvernement ennemi, mais non des individus ou des corps qui les ont capturés. — Ils doivent être traités avec humanité. — Tout ce qui leur appartient personnellement, excepté les armes, les chevaux et les papiers militaires, reste leur propriété.

Art. 5. — Les prisonniers de guerre peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, forteresse, camp ou localité quelconque, avec obligation de ne pas s'en éloigner au delà de certaines limites déterminées ; mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable.

Art. 6. — L'Etat peut employer, comme travailleurs, les prisonniers de guerre, selon leur grade et leurs aptitudes. Ces travaux ne seront pas excessifs et n'auront aucun rapport avec les opérations de la guerre. — Les prisonniers peuvent être autorisés à travailler pour le compte d'administrations publiques ou de particuliers, ou pour leur propre compte. — Les travaux faits pour l'Etat sont payés d'après les tarifs en vigueur pour les militaires de l'armée nationale exécutant les mêmes travaux. — Lorsque les travaux ont lieu pour le compte d'autres administrations publiques ou pour des particuliers, les conditions en sont réglées d'accord avec l'autorité militaire. — Le salaire des prisonniers contribuera à adoucir leur position, et le surplus leur sera compté au moment de leur libération, sauf défalcation des frais d'entretien.

Art. 7. — Le Gouvernement au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers de guerre est chargé de leur entretien. — A défaut d'une entente spéciale entre les belligérants, les prisonniers de guerre seront traités, pour la nourriture, le couchage et l'habillement, sur le même pied que les troupes du Gouvernement qui les aura capturés.

Art. 8. — Les prisonniers de guerre seront soumis aux lois, règlements et ordres en vigueur dans l'armée de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent. — Tout acte d'insubordination autorise, à leur égard, les mesures de rigueur nécessaires. — Les prisonniers évadés, qui seraient repris avant d'avoir pu rejoindre leur armée ou avant de quitter le territoire occupé par l'armée qui les aura capturés, sont passibles de peines disciplinaires. — Les prisonniers, qui,

après avoir réussi à s'évader, sont de nouveau faits prisonniers, ne sont passibles d'aucune peine pour la fuite antérieure.

Art. 9. — Chaque prisonnier de guerre est tenu de déclarer, s'il est interrogé à ce sujet, ses véritables noms et grade et, dans le cas où il enfreindrait cette règle, il s'exposerait à une restriction des avantages accordés aux prisonniers de guerre de sa catégorie.

Art. 10. — Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté sur parole, si les lois de leur pays les y autorisent, et, en pareil cas, ils sont obligés, sous la garantie de leur honneur personnel, de remplir scrupuleusement, tant vis-à-vis de leur propre Gouvernement que vis-à-vis de celui qui les a faits prisonniers, les engagements qu'ils auraient contractés. — Dans le même cas, leur propre Gouvernement est tenu de n'exiger ni accepter d'eux aucun service contraire à la parole donnée.

Art. 11. — Un prisonnier de guerre ne peut être contraint d'accepter sa liberté sur parole ; de même le Gouvernement ennemi n'est pas obligé d'accéder à la demande du prisonnier réclamant sa mise en liberté sur parole.

Art. 12. — Tout prisonnier de guerre, libéré sur parole et repris portant les armes contre le Gouvernement envers lequel il s'était engagé d'honneur, ou contre les alliés de celui-ci, perd le droit au traitement des prisonniers de guerre et peut être traduit devant les tribunaux.

Art. 13. — Les individus qui suivent une armée sans en faire directement partie, tels que les correspondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, qui tombent au pouvoir de l'ennemi et que celui-ci juge utile de détenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnaient.

Art. 14. — Il est constitué, dès le début des hostilités, dans chacun des Etats belligérants et, le cas échéant, dans les pays neutres qui auront recueilli des belligérants sur leur territoire, un Bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre. Ce Bureau, chargé de répondre à toutes les demandes qui les concernent, reçoit des divers services compétents toutes les indications nécessaires pour lui permettre d'établir une fiche individuelle pour chaque prisonnier de guerre. Il est tenu au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès. — Le Bureau de renseignements est également chargé de recueillir et de centraliser tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par des prisonniers décédés dans les hôpitaux et ambulances, et de les transmettre aux intéressés.

Art. 15. — Les sociétés de secours pour les prisonniers de guerre, régulièrement constituées selon la loi de leur pays et ayant pour objet d'être les intermédiaires de l'action charitable, recevront, de la part des belligérants, pour elles et pour leurs agents dûment accrédités, toute facilité, dans les limites tracées par les nécessités militaires et les règles administratives, pour accomplir efficacement leur tâche d'humanité. Les délégués de ces sociétés pourront être admis à distribuer des secours dans les dépôts d'internement, ainsi qu'aux lieux d'étapes des prisonniers rapatriés, moyennant une permission personnelle délivrée par l'autorité militaire, et en prenant l'engagement par écrit de se soumettre à toutes les mesures d'ordre et de police que celle ci prescrirait.

Art. 16. — Les Bureaux de renseignements jouissent de la franchise de port. Les lettres, mandats et articles d'argent, ainsi que les colis-postaux destinés aux prisonniers de guerre ou expédiés par eux, seront affranchis de toutes taxes postales, aussi bien dans les pays d'origine et de destination que dans les pays in-

termédiaires. — Les dons et secours en nature destinés aux prisonniers de guerre seront admis en franchise de tous droits d'entrée et autres, ainsi que des taxes de transport sur les chemins de fer exploités par l'Etat.

Art. 17. — Les officiers prisonniers pourront recevoir le complément, s'il y a lieu, de la solde qui leur est attribuée dans cette situation par les règlements de leurs pays, à charge de remboursement par leur Gouvernement.

Art. 18. — Toute latitude est laissée aux prisonniers de guerre pour l'exercice de leur religion, y compris l'assistance aux offices de leur culte, à la seule condition de se conformer aux mesures d'ordre et de police prescrites par l'autorité militaire.

Art. 19. — Les testaments des prisonniers de guerre sont reçus ou dressés dans les mêmes conditions que pour les militaires de l'armée nationale. — On suivra également les mêmes règles en ce qui concerne les pièces relatives à la constatation des décès, ainsi que pour l'inhumation des prisonniers de guerre, en tenant compte de leur grade et de leur rang.

Art. 20. — Après la conclusion de la paix, le rapatriement des prisonniers de guerre s'effectuera dans le plus bref délai possible.

Chapitre III. — Des malades et des blessés.

Art. 21. — Les obligations des belligérants concernant le service des malades et des blessés sont régies par la couvention de Genève du 22 août 1864, sauf les modifications dont celle-ci pourra être l'objet.

Section II. — Des hostilités.

Chapitre 1er. — Des moyens de nuire à l'ennemi, des sièges et des bombardements.

Art. 22. — Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

Art. 23. — Outre les prohibitions établies par des conventions spéciales, il est notamment *interdit* : — *a*) d'employer du poison ou des armes empoisonnées ; — *b*) de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie ; — *c*) de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou, n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ; — *d*) de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ; — *e*) d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus ; — *f*) d'user indûment du pavillon parlementaire, du pavillon national ou des insignes militaires et de l'uniforme de l'ennemi, ainsi que des signes distinctifs de la Convention de Genève ; — *g*) de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre.

Art. 24. — Les ruses de guerre et l'emploi des moyens nécessaires pour se procurer des renseignements sur l'ennemi et sur le terrain sont considérés comme *licites*.

Art. 25 — Il est interdit d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.

Art. 26. — Le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf le cas d'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités.

Art. 27. — Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les hôpitaux et lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire. — Le devoir des assiégés est de désigner ces

édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant.

Art. 28. — Il est interdit de livrer au pillage même une ville ou localité prise d'assaut.

Chapitre II. — Des espions.

Art. 29. — Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la partie adverse. — Ainsi, ne sont pas considérés comme espions : les militaires non déguisés qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'armée ennemie, à l'effet de recueillir des informations, les militaires et les non-militaires, accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre des dépêches destinées soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie. A cette catégorie appartiennent également les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire.

Art. 30. — L'espion pris sur le fait ne pourra être puni sans jugement préalable.

Art. 31. — L'espion qui, ayant rejoint l'armée à laquelle il appartient, est capturé plus tard par l'ennemi, est traité comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes d'espionnage antérieurs.

Chapitre III. — Des parlementaires.

Art. 32. — Est considéré comme parlementaire, l'individu autorisé par l'un des belligérants à entrer en pourparlers avec l'autre et se présentant avec le drapeau blanc. Il a droit à l'inviolabilité, ainsi que le trompette, clairon ou tambour, le porte-drapeau et l'interprète qui l'accompagneraient.

Art. 33. — Le Chef auquel un parlementaire est expédié n'est pas obligé de le recevoir en toute circonstance. — Il peut prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher le parlementaire de profiter de sa mission pour se renseigner. — Il a le droit, en cas d'abus, de retenir temporairement le parlementaire.

Art. 34. — Le parlementaire perd ses droits d'inviolabilité, s'il est prouvé, d'une manière positive et irrécusable, qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer ou commettre un acte de trahison.

Chapitre IV. — Des capitulations.

Art. 35. — Les capitulations arrêtées entre les parties contractantes doivent tenir compte des règles de l'honneur militaire. — Une fois fixées, elles doivent être scrupuleusement observées par les deux parties.

Chapitre V. — De l'armistice.

Art. 36. — L'armistice suspend les opérations de guerre par un accord mutuel des parties belligérantes. Si la durée n'en est pas déterminée, les parties belligérantes peuvent reprendre en tout temps les opérations, pourvu toutefois que l'ennemi soit averti en temps convenu, conformément aux conditions de l'armistice.

Art. 37. — L'armistice peut être général ou local. Le premier suspend partout les opérations de guerre des Etats belligérants ; le second, seulement entre certaines fractions des armées belligérantes et dans un rayon déterminé.

Art. 38. — L'armistice doit être notifié officiellement et en temps utile aux autorités compétentes et aux troupes. Les hostilités sont suspendues immédiatement après la notification ou au terme fixé.

Art. 39. — Il dépend des parties contractantes de fixer, dans les clauses de

l'armistice, les rapports qui pourraient avoir lieu, sur le théâtre de la guerre, avec les populations et entre elles.

Art. 40. — Toute violation grave de l'armistice, par l'une des parties, donne à l'autre le droit de le dénoncer et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les hostilités.

Art. 41. — La violation des clauses de l'armistice, par des particuliers agissant de leur propre initiative, donne droit seulement à réclamer la punition des coupables et, s'il y a lieu, une indemnité pour les pertes éprouvées.

Section III. — De l'autorité militaire sur le territoire de l'état ennemi.

Art. 42. — Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. — L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.

Art. 43. — L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.

Art. 44. — Il est interdit de forcer la population d'un territoire occupé à prendre part aux opérations militaires contre son propre pays.

Art. 45. — Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la puissance ennemie.

Art. 46. — L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes, doivent être respectés. — La propriété privée ne peut pas être confisquée.

Art. 47. — Le pillage est formellement interdit.

Art. 48. — Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le Gouvernement légal y était tenu.

Art. 49. — Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire.

Art. 50. — Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables.

Art. 51. — Aucune contribution ne sera perçue qu'en vertu d'un ordre écrit et sous la responsabilité d'un général en chef. — Il ne sera procédé, autant que possible, à cette perception que d'après les régles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur. — Pour toute contribution, un reçu sera délivré aux contribuables.

Art. 52. — Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants, que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie. — Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée. — Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon elles seront constatées par des reçus.

Art. 53. — L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements et, en général,

toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre. — Le matériel des chemins de fer, les télégraphes de terre, les téléphones, les bateaux à vapeur et autres navires, en dehors des cas régis par la loi maritime, de même que les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, même appartenant à des sociétés ou à des personnes privées, sont également des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix.

Art. 54. — Le matériel des chemins de fer provenant d'Etats neutres, qu'il appartienne à ces Etats ou à des Sociétés ou personnes privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible.

Art. 55. — L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.

Art. 56. — Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée. — Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie.

Section IV. — Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres.

Art. 57. — L'Etat neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre. — Il pourra les garder dans des camps, et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet. — Il décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 58. — A défaut de convention spéciale, l'Etat neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité. — Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement.

Art. 59. — L'Etat neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel ni matériel de guerre. En pareil cas, l'Etat neutre est tenu de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet. — Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants, et qui appartiendraient à la partie adverse, devront être gardés par l'Etat neutre, de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Celui-ci aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés.

Art. 60. — La Convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur territoires neutres.

III. — CONVENTION POUR L'ADAPTATION A LA GUERRE MARITIME DES PRINCIPES DE LA CONVENTION DE GENÈVE DU 22 AOUT 1864.

Article 1er. — Les bâtiments-hôpitaux militaires, c'est-à-dire les bâtiments construits ou aménagés par les Etats spécialement et uniquement en vue de porter secours aux blessés, malades et naufragés, et dont les noms auront été communiqués, avant toute mise en usage aux puissances belligérantes, sont respectés et ne peuvent être capturés pendant la durée des hostilités. Ces bâtiments

ne sont pas non plus assimilés aux navires de guerre au point de vue de leur séjour dans un port neutre.

Art. 2. — Les bâtiments hospitaliers équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés de secours officiellement reconnues sont également respectés et exempts de capture, si la Puissance belligérante dont ils dépendent leur a donné une commission officielle et en a notifié les noms à la Puissance adverse à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage. — Ces navires doivent être porteurs d'un document de l'autorité compétente déclarant qu'ils ont été soumis à son contrôle pendant leur armement et à leur départ final.

Art. 3. — Les bâtiments hospitaliers équipés en totalité ou en partie aux frais des particuliers ou des sociétés officiellement reconnues de pays neutres sont respectés et exempts de capture, si la Puissance neutre dont ils dépendent leur a donné une commission officielle et en a notifié les noms aux Puissances belligérantes à l'ouverture ou au cours des hostilités, en tout cas avant toute mise en usage.

Art. 4. — Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 1, 2 et 3 porteront secours et assistance aux blessés, malades et naufragés des belligérants sans distinction de nationalité. — Les Gouvernements s'engagent à n'utiliser ces bâtiments pour aucun but militaire. — Ces bâtiments ne devront gêner en aucune manière les mouvements des combattants. — Pendant et après le combat, ils agiront à leurs risques et périls. — Les belligérants auront sur eux le droit de contrôle et de visite ; ils pourront refuser leur concours, leur enjoindre de s'éloigner, leur imposer une direction déterminée et mettre à bord un commissaire, même les détenir, si la gravité des circonstances l'exigeait. — Autant que possible, les belligérants inscriront sur le journal de bord des bâtiments hospitaliers les ordres qu'ils leur donneront.

Art. 5. — Les bâtiments-hôpitaux militaires seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale *verte* d'un mètre et demi de largeur environ. — Les bâtiments qui sont mentionnés dans les articles 2 et 3 seront distingués par une peinture extérieure blanche avec une bande horizontale *rouge* d'un mètre et demi de largeur environ. — Les embarcations des bâtiments qui viennent d'être mentionnés, comme les petits bâtiments qui pourront être affectés au service hospitalier, se distingueront par une peinture analogue. — Tous les bâtiments hospitaliers se feront reconnaître en hissant, avec leur pavillon national, le pavillon blanc à croix rouge prévu par la Convention de Genève.

Art. 6. — Les bâtiments de commerce, yachts ou embarcations neutres portant ou recueillant des blessés, des malades ou des naufragés des belligérants ne peuvent être capturés pour le fait de ce transport, mais ils restent exposés à la capture pour les violations de neutralité qu'ils pourraient avoir commises.

Art. 7. — Le personnel religieux, médical et hospitalier de tout bâtiment capturé est inviolable et ne peut être fait prisonnier de guerre. Il emporte, en quittant le navire, les objets et les instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière. — Ce personnel continuera à remplir ses fonctions tant que cela sera nécessaire et il pourra ensuite se retirer lorsque le commandant en chef le jugera possible. — Les belligérants doivent assurer à ce personnel tombé entre leurs mains la jouissance intégrale de son traitement.

Art. 8. — Les marins et les militaires embarqués, blessés ou malades, à quelque nation qu'ils appartiennent, seront protégés et soignés par les capteurs.

Art. 9. — Sont prisonniers de guerre les naufragés, blessés ou malades d'un belligérant qui tombent au pouvoir de l'autre. Il appartient à celui-ci de décider,

suivant les circonstances, s'il convient de les garder, de les diriger sur un port de sa nation, sur un port neutre ou même sur un port de l'adversaire. Dans ce dernier cas, les prisonniers ainsi rendus à leur pays ne pourront servir pendant la durée de la guerre.

Art. 10. — Les naufragés, blessés ou malades qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. — Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'Etat dont relèvent les naufragés, blessés ou malades.

Art. 11. — Les règles contenues dans les articles ci-dessus ne sont obligatoires que pour les puissances contractantes en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles. — Les dites règles cesseront d'être obligatoires du moment où, dans une guerre entre des puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants.

Art. 12. — La présente convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible. — Les ratifications seront déposées à La Haye. — Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Art. 13. — Les Puissances non signataires qui auront accepté la Convention de Genève du 22 août 1864, sont admises à adhérer à la présente Convention. — Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes, au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres puissances contractantes.

Art. 14. — S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contractantes dénonçât la présente Convention, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes. — Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

IV. — DÉCLARATIONS.

1re déclaration. Les Puissances contractantes s'interdisent l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incision.

2me déclaration. Les puissances contractantes consentent, pour une durée de cinq ans, à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

3me déclaration. Les puissances contractantes s'interdisent l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères.

Chacune de ces déclarations est accompagnée de dispositions identiques à celles qui font l'objet des articles 11 à 14 de la Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(OCTOBRE ET NOVEMBRE 1899)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. — ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALES. — QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 2 novembre 1899, convoquant le Sénat et la Chambre des députés en session extraordinaire (*J. O.*, 4 novembre, p. 7203).

Date : 14 novembre.

Décrets du 24 novembre 1899, fixant la date des *élections sénatoriales* de la série sortante et convoquant les conseils municipaux des communes à l'effet de nommer leurs délégués et suppléants en vue de l'élection (*J. O.*, 25 novembre, p. 7595).

RELATIONS INTERNATIONALES

Equateur. — DÉCRET du 3 novembre 1899, portant promulgation de la convention signée à Quito, le 9 mai 1898, entre la France et l'Equateur pour la garantie réciproque de la *propriété littéraire et artistique* (*J. O.*, 7 novembre, p. 7259).

Système de la réciprocité pour la protection de la propriété littéraire et artistique. Réserve est faite du droit pour chaque Etat de permettre, de surveiller ou d'interdire par des mesures de législation ou de police intérieure la circulation, la représentation ou l'exposition de toute œuvre ou production à l'égard de laquelle l'autorité compétente aurait à exercer ce droit. Les deux Etats ne sont pas d'ailleurs obligés de veiller officieusement à ce que les réimpressions, publications, introductions, visites, exécutions, exhibitions, représentations ne s'effectuent pas. C'est aux intéressés ou à leurs représentants de dénoncer ces faits aux autorités respectives pour que par la voie et la forme légales on empêche ou punisse ces sortes d'opérations.

Japon. — DÉCRET du 16 octobre 1899, portant promulgation de la convention complémentaire signée à Tokyo, le 25 décembre 1898, entre la France et le Japon, pour la conversion en droits spécifiques des *droits ad valorem* inscrits dans le traité franco-japonais du 4 août 1896 (*J. O.*, 18 octobre, p. 6875).

Luxembourg. — DÉCRET du 15 octobre 1899, portant approbation et publication de la déclaration signée à Luxembourg le 9 septembre 1899, à l'effet de considérer comme caduque la *convention littéraire* conclue entre la France et le Luxembourg le 16 décembre 1861, ainsi que celle du 4-6 juillet 1856 (*J. O.*, 21 octobre, p. 6955).

Ces conventions étaient devenues sans objet à raison de l'accession du grand-duché à la convention internationale de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, et par suite aussi de la révision de sa législation intérieure en cette matière par la loi du 10 mai 1898.

Pérou. — RÉCEPTION, par le Président de la République de la lettre par laquelle M. Eduardo L. de Romana lui notifie son élection à la *présidence de la République* du Pérou (*J. O.*, 17 novembre, p. 7443).

Uruguay. — DÉCRET du 9 septembre 1899, portant promulgation du protocole signé à Montevideo, le 24 juin 1898, entre la France et l'Uruguay, remettant en vigueur la convention de *commerce et de navigation* conclue entre les deux pays le 4 juillet 1892 (*J. O.*, 18 septembre, p. 6877).

Traitement de la nation la plus favorisée pour : l'établissement des nationaux, le commerce et la navigation, tant pour l'importation, l'exportation et le transit et en général tout ce qui concerne les droits de douane et les opérations commerciales, que pour l'exercice du com-

merce ou des industries, et pour le payement des taxes qui s'y rapportent. La république de l'Uruguay se réserve cependant la faculté de concéder des avantages particuliers aux deux Etats limitrophes, République Argentine et République des Etats-Unis du Brésil et à la République du Paraguay. Ces avantages ne peuvent d'ailleurs porter sur les produits similaires aux produits français.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. — NAVIGATION

Décret du 9 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, sur les conditions d'admission au *commandement des navires de commerce* (*J. O.*, 15 octobre, p. 6830).

Le décret rend obligatoire pour tous les candidats aux examens de la marine marchande sans distinction les épreuves d'aptitude visuelle instituées par le décret du 15 janvier 1899.

Décret du 10 novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant la composition du *conseil supérieur de la marine marchande* (*J. O.*, 15 novembre, p. 7358).

Augmentation du nombre des membres (porté à 50) pour l'introduction de certaines compétences.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. — QUESTIONS OUVRIÈRES

Décret du 11 octobre 1899, portant règlement des *écoles nationales d'arts et métiers* (*J. O.*, 13 octobre, p. 6785).

Dispositions sur la durée des études, leur sanction, le mode et les conditions d'admission des élèves, l'enseignement, le personnel, les conseils des écoles, le régime disciplinaire, l'inspection.

Circulaire adressée le 21 octobre 1899, aux préfets par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, relativement à l'application de la loi du 2 novembre 1892 sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels* (*J. O.*, 22 octobre, p. 6976) ; nouvelle circulaire du 5 novembre (*J. O.*, 6 novembre, p. 7238).

La circulaire du 21 octobre avait donné 15 jours, celle du 5 novembre accorde jusqu'au 1er janvier 1900 aux chefs d'industrie pour se mettre en règle avec la loi. Passé cette date les fonctionnaires de l'inspection auront l'ordre de dresser procès-verbal, s'il y a lieu, et d'exercer des poursuites contre les contrevenants.

Il s'agit de l'article 3 interdisant d'employer les enfants de l'un et l'autre sexe de moins de seize ans à un travail effectif de plus de dix heures par jour, et les jeunes ouvriers ou ouvrières de seize à dix-huit ans à un travail effectif de plus de 60 heures par semaine, sans que le travail journalier puisse excéder onze heures.

Décret du 14 novembre 1899, modifiant le décret du 13 juin 1895, concernant les promotions de grade ou de classe dans le personnel de *l'inspection du travail* (*J. O.*, 15 novembre, p. 7405).

Modification de la composition de la commission de classement. Il y est introduit notamment trois membres ouvriers élus du conseil supérieur du travail, nommés pour un an par arrêté ministériel.

Arrêtés du ministre des travaux publics, en date des 4 et 28 novembre et **circulaire** du 24 novembre concernant la règlementation de la *durée du travail des agents des chemins de fer* (*J. O.*, 25 novembre, p. 7599).

Les trois arrêtés visent les chauffeurs et mécaniciens, les agents des trains et les agents des gares. Ils fixent la durée maxima du travail effectif et le minimum des heures et des intervalles de repos, qui varient avec chacune de ces catégories. L'administration veille sur l'observation de ces prescriptions, par l'intermédiaire du service du contrôle. En aucun cas et sous aucun prétexte les agents des chemins de fer ne peuvent invoquer la prolongation de la durée de leur travail pour abandonner le service public qu'ils sont chargés d'assurer. Mais ils doivent rendre compte à leur chef de toutes les dérogations qui se sont produites au cours de leur travail.

PROCÉDURE CIVILE. — ORGANISATION JUDICIAIRE. — AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Décret du 13 novembre 1899, règlant l'allocation due *aux huissiers* relativement à l'application de l'art. 68 du code de procédure civile (*J. O.*, 15 novembre, p. 7404).

Formalité de l'enveloppe : 15 centimes.

Décret du 26 novembre 1899, portant modification au règlement d'administra-

tion publique du 30 mars 1808 en ce qui touche les *appels relatifs aux instances concernant l'état-civil des citoyens* (*J. O.*, 28 novembre, p. 7671).

Les appels des instances concernant l'état-civil seront jugés en audience ordinaire et non plus en audience solennelle.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Rapport adressé le 24 novembre 1899 au Président de la République par le président du conseil, ministre de l'intérieur et des cultes, concernant l'application de la loi sur la *libération conditionnelle* pendant l'année 1898 (*J. O.*, 29 novembre, p. 7691).

La proportion des libérés par rapport aux détenus est de 5,81 p. 100 : 799 condamnés à des courtes peines, dont 657 hommes et 142 femmes, et 777 condamnés à de longues peines dont 664 hommes et 113 femmes ; mais le rapport fait remarquer que les condamnations inférieures à trois mois d'emprisonnement ne comportent pas la libération conditionnelle, de sorte que la moyenne ressort à 17,66 p. 100 en ce qui concerne les courtes peines au lieu de 4,41 p. 100 pour les hommes et à 23,66 pour les femmes au lieu de 5,89 p. 100. 32 révocations ont été prononcées, 8 pour les condamnés à de courtes peines, 30 pour les condamnés à de longues peines. Le rapport renferme une discussion fort intéressante sur le caractère de la libération conditionnelle.

AGRICULTURE. — DROIT RURAL. — LÉGISLATION FORESTIÈRE

Décret du 11 novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de l'agriculture, relatif aux conditions de recrutement des élèves de l'*école nationale des eaux et forêts* (*J. O.*, 12 novembre, p. 7359).

Le décret recule la limite d'âge des élèves diplômés de l'Institut agronomique candidats à l'école des eaux et forêts (23 ans) et comprend la langue anglaise au même titre que la langue allemande dans le programme des connaissances spéciales exigées des candidats à l'école de Nancy.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 1er novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant la règlementation des *congés accordés au personnel colonial* et le mode de paiement de la solde de congé des fonctionnaires, employés et agents rétribués sur les budgets locaux des colonies (*J. O*, 26 novembre, p. 7634).

Le décret du 1er novembre 1899 réalise au double point de vue des congés et de la solde de congé une décentralisation aussi large que possible.

Décret du 13 novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réorganisant la *commission des concessions coloniales* (*J. O.*, 16 novembre, p. 7432).

Le décret fait entrer dans la commission des membres des chambres de commerce. Les directeurs et chefs de service du ministère des colonies ont entrée à la commission avec voie délibérative dans les affaires intéressant leur service et avec voie consultative dans les autres.

Afrique française. — Décret du 17 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *réorganisation du gouvernement général* de l'Afrique occidentale française (*J. O.*, 18 octobre, p. 6893).

Dislocation du Soudan français en plusieurs régions rattachées respectivement au Sénégal, à la Guinée française, à la Côte d'Ivoire, au Dahomey ; deux régions constituent deux territoires militaires relevant du gouverneur général. Les recettes et dépenses des cercles ou résidences rattachés au Sénégal et des territoires militaires forment un budget autonome arrêté par le gouverneur général en Conseil privé : les recettes et dépenses des autres territoires sont inscrites aux budgets locaux des colonies auxquelles ils sont rattachés.

Congo français. — Décrets du 23 novembre 1899, précédés d'un rapport du ministre des colonies, modifiant l'*organisation judiciaire* du Congo français et fixant le traitement, la parité d'office et le costume des magistrats du Congo français (*J. O.*, 26 novembre, p. 7636).

Aux fonctionnaires désignés par le commissaire du gouvernement pour l'administration de la justice il est adjoint ou substitué un magistrat de carrière destiné à présider le conseil d'appel, et un greffier de carrière. La justice de paix à compétence étendue de Brazzaville sera dorénavant confiée à un magistrat.

Guinée, Côte d'Ivoire, Dahomey, Congo, Côte des Somalis. — Décret du 11 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant réor-

ganisation des *conseils d'administration* de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey et dépendances, du Congo français et de la Côte française des Somalis (*J. O.*, 15 octobre, p. 6831).

Le décret augmente la représentation des intérêts privés au sein des conseils locaux en portant de deux à trois le nombre des membres des conseils d'administration choisis parmi les habitants notables.

Indo-Chine. — Décret du 22 septembre 1899, précédé d'un rapport des ministres des finances et des colonies, sur la *centralisation des recettes du service des douanes et régies* de l'Indo-Chine (*J. O.*, 7 octobre, p. 6627).

Un receveur principal centralise les recettes et les verse au trésorier-payeur de la Cochinchine; il est justiciable du conseil supérieur de l'Indo-Chine. Dans chaque circonscription administrative, des receveurs secondaires centralisent les recettes. Le receveur principal peut accepter des traites dûment cautionnées à 4 mois d'échéance, pour des décomptes d'au moins 300 fr., ces traites sont majorées de 3 p. 100 d'intérêt annuel et d'une remise de 0,50 p. 100 si le redevable est Français, de 1 p. 100 s'il est asiatique, sujet ou protégé français.

L'intérêt est porté à 5 p. 100 à défaut de paiement à l'échéance.

Décret du 5 novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant fixation du traitement et de la parité d'office du *procureur général* chef du service judiciaire en Indo-Chine (*J. O.*, 9 novembre, p. 7295).

Elévation de 20.000 à 25.000 fr.

Décret du 23 novembre 1897, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglementant les conditions dans lesquelles des avances peuvent être faites aux agents européens des services locaux de l'Indo-Chine au titre de leur *compte d'assistance* (*J. O.*, 59 novembre, p. 7701).

Ces avances sont temporaires et le montant doit, dès le retour des bénéficiaires dans les colonies, en être remboursé au service local à l'aide de retenues nouvelles.

Madagascar. — Décret du 18 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant organisation des cadres du personnel des *imprimeries officielles* à Madagascar (*J. O.*, 26 octobre, p. 7046).

Dispositions sur les conditions de recrutement et d'avancement, les peines disciplinaires, le classement au point de vue des passages et des indemnités de séjour.

Décret du 9 novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant l'art. 11 du décret du 31 janvier 1899 organisant le personnel *des comptables* à Madagascar (*J. O.*, 14 novembre, p. 7393).

Nouvelle-Calédonie. — Décret du 5 juillet 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, classant parmi les dépenses obligatoires du budget local de la Nouvelle-Calédonie les dépenses de personnel et d'inspection de *service des mines* de cette colonie (*J. O.*, 19 octobre, p. 6923).

Sénégal. — Décret du 23 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *organisation financière des pays de protectorat* au Sénégal (*J. O.*, 27 octobre, p. 7062).

Le décret du 13 décembre 1891 avait chargé les administrateurs des circonscriptions régionales des recouvrements de toute nature et du payement des dépenses. Le décret du 23 octobre 1899 sépare les fonctions d'administrateur de celles de comptable en instituant des receveurs régionaux.

Décret du 23 novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, déterminant les pénalités applicables au Sénégal, au cas de *fausses déclarations en douane* de quantité et de valeur (*J. O.*, 29 novembre, p. 7701).

Les pénalités établies sont le quadruple droit, la confiscation, l'amende.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 11 octobre 1899 désignant les autorités chargées de nommer aux divers *emplois des services extérieurs* de l'administration des postes et télégraphes (*J. O.*, 14 octobre, p. 6815).

Le décret renferme une énumération limitative de tous les fonctionnaires dont les nominations et mutations sont faites par décret du président de la République, sur la proposition du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes.

Le sous-secrétaire d'Etat nommé directement, par délégation du ministre du commerce, de

l'industrie, des postes et des télégraphes, à tous les autres emplois, sauf ceux désignés à l'article 5 du décret du 25 mars 1852.

Décret du 24 octobre 1899 relatif aux conditions de *nomination aux emplois supérieurs* dans l'administration des postes et des télégraphes (*J. O.*, 25 octobre, p. 7020).

Les agents non pourvus du brevet de capacité de l'école professionnelle (1re section) peuvent, dans la proportion de la moitié des emplois disponibles, être nommés aux emplois supérieurs énumérés dans l'article 1er du décret du 10 octobre 1895.

Décret du 29 octobre 1899, portant organisation de l'*administration centrale des postes et télégraphes* (*J. O.*, 31 octobre, p. 7139).

L'administration centrale des postes et télégraphes comprend le cabinet du sous-secrétaire d'Etat et les directions de l'exploitation postale, de l'exploitation électrique, du matériel et de la construction, de la comptabilité et de la caisse nationale d'épargne. Le décret fixe les traitements, les règles de recrutement, d'avancement et de discipline.

Décret du 29 octobre 1899, portant fixation à 5.000 fr. le chiffre des dépenses pouvant être engagées par le sous-secrétaire d'Etat des postes et télégraphes (*J. O.*, 31 octobre, p. 7142).

Les dépenses doivent s'appliquer à un même objet et ne pas excéder 5.000 fr.

Décret du 30 octobre 1899, portant organisation de l'administration centrale du *ministère de l'agriculture* (*J. O.*, 1er novembre, p. 7177).

L'administration centrale comprend : le cabinet du ministre et les directions du secrétariat, du personnel central et de la comptabilité, de l'agriculture, des eaux et forêts, de l'hydraulique agricole et des haras.

Décrets du 7 novembre 1899, relatifs aux traitements des sous-ingénieurs, conducteurs et commis des *ponts et chaussées* et des contrôleurs des mines (*J. O.*, 14 novembre, p. 7388).

Le décret fixe le chiffre des traitements, les proportions dans lesquelles les agents sont répartis dans les différentes classes, la durée de service nécessaire dans chaque classe pour obtenir une élévation de classe, etc.

Décret du 10 novembre 1899 portant réorganisation du service de l'*inspection générale des postes et des télégraphes* (*J. O.*, 11 novembre, p. 7331).

Nombre fixé à six. Suppression des inspecteurs-adjoints. Les articles 3 et 4 énumèrent leurs fonctions.

Décret du 11 novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des finances, relatif aux conditions de recrutement des *ingénieurs des manufactures de l'Etat* (*J.O.*, 12 novembre, p. 7355).

Le décret du 11 novembre permet de nommer aux emplois supérieurs des manufactures de l'Etat (ingénieurs et directeurs), jusqu'à présent réservés aux élèves de l'Ecole polytechnique, les préposés de l'administration des manufactures de l'Etat ayant au moins douze années de service, dont six dans le grade de contremaître-mécanicien, et qui auront subi avec succès un examen institué à cet effet.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. — RÉGIME DOUANIER

RÉGIME MONÉTAIRE

Décret du 8 septembre 1899, portant suppression des comités de proposition en matière de *redevances des mines* (*J. O.*, 4 octobre, p. 6563).

A partir du 1er janvier 1900, la proposition de l'évaluation du produit net imposable sera faite par l'ingénieur des mines de la circonscription.

Décrets du 8 octobre 1899 précédés d'un rapport du ministre des finances, relatifs à la *gestion financière des bureaux de bienfaisance et des bureaux d'assistance* (*J. O.*, 15 octobre, p. 6827).

Si les revenus n'excèdent pas 30.000 fr. la gestion financière est confiée de droit au receveur municipal. S'il y a dans la commune un hospice et un bureau de bienfaisance, le receveur de l'hospice est de droit receveur de ce dernier établissement. Les bureaux d'assistance ont de droit pour comptable le receveur de l'hospice et, s'il n'y a pas d'hospice, le receveur du bureau de bienfaisance.

Les bureaux de bienfaisance comme les bureaux d'assistance dont le revenu excède 30.000 fr. peuvent avoir un receveur spécial.

Décret du 23 octobre 1899, précédé d'un rapport des ministres des finances et des colonies fixant les quantités de *produits coloniaux* à admettre en France sous

un régime de faveur pendant la campagne de 1899-1900 (*J. O.*, 29 octobre, p. 7107).

La seule modification apportée à l'état de choses établi pour la campagne précédente concerne les importations de vanille des établissements français de l'Océanie dont le crédit est porté à 10.000 k. au lieu de 5.000 sur les instances des intéressés.

Arrêté du ministre des finances en date du 4 novembre 1899, relatif au paiement des arrérages des *inscriptions nominatives des rentes* 3 p. 100, 3 1/2 p. 100 et 3 p. 100 amortissables (*J. O.*, 25 novembre, p. 7599).

Les percepteurs dans les départements sont chargés de payer directement ces arrérages, non seulement au siège de la perception, mais encore dans chacune des communes de la réunion, au cours des tournées de mouvement, lorsque les titulaires l'auront expressément demandé. Les déclarations ne peuvent être faites par correspondance.

Décret du 8 novembre 1899, relatif au *cautionnement des trésoriers-payeurs généraux* (*J. O.*, 12 novembre, p, 7356).

Les cautionnements doivent être révisés et fixés à nouveau conformément au tarif établi par l'article 55 de la loi du 28 avril 1893, après que les bases qui avaient servi à les déterminer auront été réduites d'une somme égale au montant de la diminution apportée au traitement fixe de chaque trésorier payeur général, en exécution du décret du 31 mai 1899.

Décret du 8 novembre 1899, portant modifications aux tableaux A et B annexés au décret du 7 juillet 1897, relatifs aux *sels destinés à l'industrie* (*J. O.*, 16 novembre, p. 7428).

Décret du 19 novembre 1899 relatif à la délivrance des *passavants* dans certaines communes du rayon des frontières de terre (*J. O.*, 30 novembre, p. 7716).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Rapport adressé le 21 septembre 1899, au ministre de la guerre par la commission de classement pour les *emplois réservés aux anciens sous-officiers* (*J. O.*, 1er octobre, p. 6493).

Il y a eu 2918 demandes formulées par 1953 sous-officiers. La commission n'a classé que 1076 candidats représentant 1337 demandes, formant avec les 540 demandes classées de 1897 un total de 1877 représentant 1594 sous-officiers à pourvoir d'emploi ; des réductions diverses venant de refus, rengagements, décès ont ramené ce chiffre à 1660. Sur ce nombre il a été nommé, en 1898, 633 sous-officiers représentant 782 demandes. Il reste donc au 1er janvier 1899, 878 demandes classées représentant 803 sous-officiers à pourvoir d'emploi.

Décret du 12 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre modifiant les règlements sur le service intérieur en ce qui concerne le *port d'habits bourgeois* (*J. O.*, 13 octobre, p. 6789).

Il est prescrit aux officiers et assimilés en activité du service de porter l'uniforme en toutes circonstances. Exception est faite pour les officiers en garnison à Paris et pour les militaires en congé ou permission.

Décret du 14 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif aux élèves de l'école du *service de santé* de la marine et de l'école d'administration des élèves commissaires (*J. O.*, 17 octobre, p. 6860).

Par assimilation aux élèves de l'école du service de santé militaire et des écoles vétérinaires les élèves de l'école du service de santé de la marine et de l'école d'administration des élèves commissaires ne sont plus astreints qu'à contracter un engagement militaire de six ans, au lieu de neuf ans.

Décret du 12 octobre 1899, portant modifications au décret du 29 juillet 1887, relatif à l'*organisation de l'infanterie* (*J. O.*, 19 octobre, p. 6910).

Décret du 16 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine et ARRÊTÉ du ministre, en date du même jour, relatifs à la création d'un comité de classement du personnel des *comptables des matières* (*J. O.*, 18 octobre, p. 6880).

Il est institué à Paris un tableau d'avancement unique pour tout le corps des comptables des matières. Le décret et l'arrêté fixent la composition du comité du classement et son mode de procéder.

Décret du 24 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif à la formation des *tableaux d'avancement* (*J. O.*, 26 octobre, p. 7044).

Les officiers sont désormais classés d'après le nombre de voix obtenues et par ordre d'ancienneté à égalité de voix.

Décret du 24 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre,

modifiant l'organisation du *Conseil supérieur de la guerre* (*J. O.*, 25 octobre, p. 7021).

Le conseil supérieur comprend : le ministre, président, le chef d'état-major général, les généraux désignés pour commander des armées en temps de guerre. Ceux-ci sont pourvus, en temps de paix, d'un commandement de corps d'armée ou de gouvernement militaire, ils reçoivent, dès le temps de paix, des lettres de service leur faisant connaître les corps d'armée sur lesquels s'étendra leur autorité ; ils assistent aux manœuvres de ces corps d'armée, ils prennent la direction des manœuvres exécutées par plusieurs corps d'armée, ils sont chargés de missions, d'enquêtes et d'inspections. Le vice-président du conseil supérieur est maintenu à Paris ; il est chargé des enquêtes et inspections des corps d'armée commandés par les généraux membres du conseil supérieur, il assiste aux manœuvres de ces corps, il peut être chargé de les diriger.

Le décret du 24 octobre supprime l'organisation inaugurée par les décrets des 12 et 26 mai 1898 qui concentraient à Paris, sans commandement aucun, la presque totalité des membres du conseil supérieur de la guerre désignés pour commander des armées en temps de guerre, et qui avaient amené la participation aux délibérations du conseil des officiers généraux autres que ceux appelés à exercer le commandement des armées en temps de guerre.

Décret du 24 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine relatif à la solde, accessoires de soldes, uniformes, etc. des *officiers auxiliaires* des divers corps de la marine (*J. O.*, 27 octobre, p. 7060).

Arrêté du ministre de la marine en date du 24 octobre 1899, modifiant l'arrêté du 17 décembre 1897 relatif à l'organisation des *officiers de réserve* des divers corps de la marine (*J. O.*, 27 octobre, p. 7060).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 25 octobre 1899, relative à la concession de congés *aux engagés volontaires* pour quatre ans (*J. O.*, 26 octobre, p. 7045).

Décret du 26 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant le décret du 28 mai 1899 sur l'organisation du service dans les *états-majors* (*J. O.*, 29 octobre, p. 7108).

Les généraux inspecteurs permanents de la cavalerie n'ont plus droit désormais qu'à un seul officier d'ordonnance.

Décret du 30 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modifications au décret du 7 novembre 1898, relatif aux *tableaux de concours pour la Légion d'honneur* (*J. O.*, 1er novembre, p. 7171).

Application de la règle établie par le décret du 24 octobre 1899 pour le tableau d'avancement.

Décret du 31 octobre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant la composition de la commission chargée de dresser le tableau d'avancement du *personnel administratif des directions de travaux* (*J. O.*, 4 novembre, p. 7207).

Décret du 9 novembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le décret du 29 avril 1893, sur le *personnel administratif secondaire* de la marine (*J. O.*, 7358).

Application au personnel administratif secondaire de la règle relative au classement introduite par les décrets du 16 et du 24 octobre 1899.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Rapport adressé au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts par M. Glasson, doyen de la faculté de droit, président du jury, sur les résultats du *concours entre les élèves de 3e année* des Facultés et Ecoles de droit de l'Etat (*J. O.*, 10 octobre, p. 6722).

Décret du 29 octobre 1899, autorisant les recteurs à nommer, par délégation du ministre, les *jurys de concours* ouverts pour les fonctions de suppléant et de chef des travaux dans les écoles de médecine et de pharmacie (*J. O.*, 8 novembre, p. 7275).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Circulaire adressée le 6 octobre 1899 par le président du conseil, ministre

de l'intérieur et des cultes, aux préfets, relative à des informations complémentaires sur les *accidents du travail survenus pendant le mois de juin 1899* (*J. O.*, 10 octobre, p. 6722).

Le ministre de l'intérieur rappelle aux préfets sa circulaire du 24 août leur prescrivant de ne rien négliger pour connaître tous les accidents survenus pendant le mois de juin et dont les victimes n'ayant pas droit au bénéfice de la loi du 9 avril 1898 seront indemnisés par l'Etat.

Décret du 8 octobre 1899 relatif aux *majorations des rentes viagères* de la caisse nationale des retraites (*J. O.*, 10 octobre p. 6712).

Les demandeurs doivent avoir 68 ans au moins et justifier de 19 années de prévoyance.

Décret du 7 novembre 1893, rapportant les dispositions des décrets du 10 janvier 1896 et du 30 août 1899, relatifs à la commission consultative des *caisses syndicales et patronales de retraite, de secours et de prévoyance* (*J. O.*, 9 novembre, p. 7291).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 22 septembre portant modification au décret du 16 novembre 1897, sur les *abonnements aux réseaux téléphoniques* (*J. O.*, 7 octobre, p. 6628).

Décret du 30 septembre 1899 faisant application aux colonies françaises de la loi du 9 avril 1898 sur les *mandats-poste* (*J. O.*, 7 octobre, p. 6628).

Le maximum est fixé à 500 fr.

Décret du 12 octobre 1899 relatif à la surtaxe perçue sur les *mandats* dans les bureaux de poste à l'étranger (*J. O.*, 15 octobre, p. 6829).

Ceylan. — Décret du 12 octobre 1899 concernant l'échange des *lettres avec valeurs déclarées* entre la France et l'île de Ceylan (*J. O.*, 15 octobre, p. 6829).

Colonies anglaises. — Décret du 15 novembre 1899, portant : 1° réduction des taxes des *colis postaux* à destination de diverses colonies anglaises et de la Colombie ; 2° admission des colis postaux de valeur déclarée pour l'Australie (*J. O.*, 22 novembre, p. 7543).

Jamaïque. — Notification au gouvernement de la République par le Conseil fédéral suisse, de l'accession du gouvernement britannique, en ce qui concerne la colonie de la Jamaïque à l'arrangement international du 15 juin 1897, relatif à l'échange des *lettres et boîtes avec valeur déclarée* (*J. O.*, 10 octobre, p. 6707).

Montenegro, Pérou. — Notification au gouvernement de la République par l'ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique, de l'adhésion de la principauté de Montenegro et de la république du Pérou à l'*arrangement international concernant le service des mandats de poste* et à la *convention internationale concernant l'échange des colis postaux*, signés à Washington le 15 juin 1897 (*J. O.*, 2-3 novembre, p. 7187).

Terre-Neuve. — Notification, par le conseil fédéral suisse, de l'adhésion du gouvernement britannique, en ce qui concerne la colonie de Terre-Neuve, à l'arrangement signé à Washington, le 15 juin 1897, relatif à l'*échange des lettres et boîtes* avec valeur déclarée (*J. O.*, 18 octobre, p. 6875).

QUESTIONS DIVERSES

Arrêté du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, en date du 18 novembre 1899, créant une *médaille d'honneur* pour les ouvriers de l'Exposition universelle de 1900 (*J. O.*, 22 novembre, p. 7543).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé le 26 novembre 1899 par M. le *président de la République* à l'inauguration du nouveau siège social de l'association générale des étudiants (*J. O.*, 27 novembre, p. 7656).

Discours prononcés par M. le premier président Boulanger et M. le procureur général à l'audience solennelle de la *Cour des Comptes* du 16 octobre 1899 (*J. O.*, 18 octobre, p. 6894).

Le discours de M. le procureur général est consacré à une étude sur la comptabilité de l'Algérie et sur les réformes dont elle est susceptible ou qui sont proposées, notamment celle du budget spécial.

Discours prononcé par M. l'avocat général Mérillon à l'audience solennelle de la *cour de cassation* (*J. O.*, 19 octobre, p. 6923).

Le discours porte sur la liberté de la presse et les réformes dont la loi de 1881 est susceptible.

Discours prononcés à la séance publique annuelle des *cinq académies*, le 25 octobre 1899, par MM. Thedenat, Gebhart, Roujon, Houssaye (*J. O.*, 27 octobre, p. 7071); — et à celles de l'*Académie des beaux-arts*, le 4 novembre 1899, par MM. J. Lefebvre, président (*J. O.*, 5 novembre, p. 7222), et Larroumet, secrétaire perpétuel (*J. O.*, 6 novembre, p. 7252); — de l'*Académie des inscriptions et belles-lettres*, le 18 novembre 1899, par MM. Alfred Croiset, président, Wallon, secrétaire perpétuel, Hamy, membre libre (*J. O.*, 20 novembre, p. 7505); — de l'*Académie française*, le 23 novembre 1899, par MM. Brunetière, directeur, sur les prix de vertu (*J. O.*, 24 novembre, p. 7583), et Boissier, secrétaire perpétuel, sur les concours de l'année 1899 (*J. O*, 24 novembre, p. 7579).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

OCTOBRE ET NOVEMBRE 1899.

SÉNAT

Haute-Cour de Justice.

Le *Journal officiel* n'a pas continué la publication, commencée le 19 septembre, du compte rendu *in extenso* des débats de la Haute-Cour de justice, dont nous avons donné le résumé dans notre numéro de septembre-octobre 1899, p. 382. Il a été simplement tenu, conformément à l'article 31 de la loi du 10 avril 1899, un procès-verbal, signé par le président et le greffier, des séances de la Cour. Mais le procès-verbal n'a pas été publié non plus.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi.

Budget de 1900. — Discussion générale. — Séance du 21 novembre (*J. O.*, 22 novembre, p. 1883).

Budget des affaires étrangères. — Séances des 24 novembre (*J. O.*, 25 novembre, p. 1939) ; 27 novembre (*J. O.*, 28 novembre, p. 1955) ; 28 novembre (*J. O.*, 29 novembre, p. 1976).

Budget du commerce. — Séances des 23 novembre (*J. O.*, 24 novembre, p. 1905) ; 24 novembre, (*J. O.*, 25 novembre, p. 1927).

Budget de l'école centrale des arts et manufactures. — Séance du 24 novembre, (*J. O*, 25 novembre, p. 1939).

Budget de l'intérieur. — Séance du 28 novembre (*J. O.*, 29 novembre, p. 1988).

Crédits extraordinaires. — Adoption du projet de loi portant ouverture, sur l'exercice 1899, de — Séance du 27 novembre (*J. O.*, 28 novembre, p. 1949).

Magasins centraux de la guerre. — Adoption du projet de loi relatif à l'aliénation et à la réinstallation des — Séance du 27 novembre (*J. O.*, 28 novembre, p. 1953).

Interpellations et questions. Résolutions.

Drapeau rouge. — Interpellations de MM. Alicot et G. Berry sur le déploiement du — à la fête de la place de la Nation. — Séance du 20 novembre (*J. O.*, 21 novembre, p. 1872).

Impôt progressif sur le revenu. — Discussion et rejet de l'urgence d'une proposition de résolution de M. F. Brun tendant à la nomination d'une commis-

sion chargée d'étudier les propositions d' — Séance du 20 novembre (*J. O.*, 21 novembre, p. 1875).

Grèves. — Discussion et rejet de l'urgence de la proposition de loi de M. Zévaès tendant à interdire l'intervention de l'armée dans les — Séance du 23 novembre (*J. O.*, 24 novembre, p. 1903).

Grève du Doubs et du Haut-Rhin. — Renvoi à un mois de la demande d'interpellation de M. Dejeante sur les mesures que le gouvernement compte prendre pour mettre fin aux — Séance du 23 novembre (*J. O.*, 24 novembre, p. 1902).

— Discussion et rejet de l'urgence de la proposition de loi de M. Coutant ayant pour objet d'ouvrir un crédit de 100.000 fr. en faveur des victimes des — Séance du 23 novembre (*J. O.*, 24 novembre, p. 1903).

Grève des maréchaux ferrants. — Renvoi à un mois de la demande d'interpellation de M. Renou sur les mesures prises à l'occasion de la — Séance du 27 novembre (*J. O.*, 28 novembre, p. 1949).

Lois sur la répression des menées anarchistes. — Discussion et rejet de l'urgence de la proposition de loi de M. Ch. Bernard tendant à l'abrogation des — Séance du 23 novembre (*J. O.*, 24 novembre, p. 1903).

Politique générale du gouvernement. — Interpellations de MM. Denys Cochin, de Grandmaison, Zévaès, Lasies, Gayraud sur la — Séances des 14 novembre (*J. O.*, 15 novembre, p. 1821) ; 16 novembre (*J. O.*, 17 novembre, p. 1843).

Réforme de l'impôt des boissons. — Discussion sur le renvoi à la commission de législation fiscale du projet de loi sur la — Séance du 20 novembre (*J. O.*, 21 novembre, p. 1839).

Stage scolaire. — Discussion sur le renvoi à la commission de l'enseignement du projet de loi relatif au — Séance du 20 novembre (*J. O.*, 21 novembre p. 1865).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

A. Prins.— Science pénale et droit positif. Paris, 1899, Chevalier-Marescq et Cie, in-8, XLIV-589 pages.

L'auteur de tant de livres d'une si rare distinction (*La démocratie et le régime parlementaire*, — *Criminalité et répression*, — *L'organisation de la liberté et le devoir social*, etc.) vient d'écrire un *Traité de droit criminel* où il essaie de fondre la législation pénale et la doctrine pénale actuelles, de « combiner les éléments du droit pénal positif moderne tel qu'il est consacré par les textes législatifs avec les éléments de la théorie pénale issue du mouvement scientifique contemporain qui a transformé les conditions du droit de punir. » Il y a pleinement réussi et son ouvrage est certainement un des meilleurs livres de vulgarisation hautement scientifique qui aient paru dans ces derniers temps.

Loubat.— Traité sur le risque professionnel, ou commentaire de la loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail. Paris. 1899, Chevalier-Marescq et Cie, in-8, 654 pages. Prix : 8 fr.

Un des derniers parus des nombreux ouvrages qu'a suscités la loi du 9 avril 1898. L'auteur a pu y faire rentrer le commentaire, les lois du 24 mai et du 30 juin 1899, en forme d'appendice, qu'il fondera sans doute dans le corps du livre, lorsqu'il en donnera une nouvelle édition. La plupart des textes successifs, qui sont venus organiser cette matière et qui, dans le recueil spécial publié par le ministère du commerce à la date du 20 octobre 1899, ne remplissent pas moins de 160 pages petit texte, sont rapportés dans le livre de M. le procureur général Loubat.

Jourdan et Dumont. — Les écoles de commerce en Allemagne et en France. Paris, 1899, Nony et Cie, in-8, 40 pages.

Brochure à lire et qui pose une question importante : Ne faut-il pas rétablir et développer largement un enseignement commercial secondaire ? L'éminent directeur de l'Ecole des Hautes Etudes commerciales, M. Jourdan, et M. G. Dumont, professeur à la même Ecole, se prononcent énergiquement pour l'affirmative. Les Ecoles de commerce ne doivent pas seulement former des patrons, mais des commis. Ici encore, la loi militaire a été une cause de trouble et de désorganisation et elle sera le principal obstacle à la réforme demandée par nos auteurs.

Orlando, etc., etc. — Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano (Premier traité complet de droit administratif italien). Milan, Société éditrice de librairie, in-8 (en cours de publication).

L'œuvre considérable entreprise par M. Orlando ne compte pas moins de vingt-huit collaborateurs et on en annonce encore d'autres. Elle doit comprendre dix volumes in-8 de plus de 1000 pages chacun.

Ce n'est d'ailleurs pas une encyclopédie ou un dictionnaire, mais un véritable traité dogmatique, dont chacune des parties est confiée à un collaborateur diffé-

rent. Ce mode de procéder, qui tend à se répandre, et qui avait été jusqu'à ces derniers temps restreint aux encyclopédies ou dictionnaires, a le grand avantage de permettre d'achever rapidement une œuvre et de faire traiter par les personnes les plus spécialement compétentes ses diverses parties. Sans doute, l'unité du livre y perd quelque chose. Mais la direction de l'œuvre est ici confiée à de bonnes mains, et soit dans la répartition des parties, soit dans leur coordination, on peut compter que M. Orlando fera excellemment le travail souvent difficile et toujours ingrat qui consiste à faire disparaître les disparates d'un travail collectif.

Voici les parties déjà publiées du 1er volume, presque achevé et qui compte 1152 pages : *Introduction au droit administratif*, par M. Orlando ; — *La théorie des droits publics subjectifs*, par M. Santi Romano ; — *Les fonctions publiques et la hiérarchie administrative*, par M. Massimo Giriodi ; — *Les ministères*, par M. R. Porrini ; — *Le Conseil d'Etat et ses attributions consultatives*, par M. L. Armanni ; — *Les sources du droit administratif*, par M. Orlando ; — *Les précédents historiques du droit administratif en vigueur en Italie* (organisation administrative des Etats italiens avant l'unification législative).

Le 3e volume, dont les parties parues forment un total de 960 pages, renferme les monographies suivantes : *De la manifestation de la volonté de l'Etat dans le champ du droit administratif* (Lois et ordonnances), par F. Cammes; — *La défense juridictionnelle des droits des citoyens vis-à-vis de l'autorité administrative*, par G. Wacchelli ; — *Les juridictions spéciales administratives*, par M. Santi Romano ; — *La justice administrative* (inachevé), par M. V. E. Orlando.

Quant au 9e volume, il compte déjà 896 pages et deux travaux achevés, ceux de MM. Ricca Salerno, sur *Les revenus ordinaires de l'Etat*, et A. Graziani, sur le *Budget et les dépenses publiques*. Le traité des *Finances locales*, de M. Ricca Salerno, est en cours de publication.

On voit par le simple énoncé du titre des traités parus ou en cours de publication, que M. L. Rossi a raison, dans le compte rendu qu'il a écrit pour l'œuvre de M. Orlando dans le *Monitore dei Tribunali* (numéro du 16 septembre 1899), de dire qu'elle ne craint la comparaison avec aucune œuvre similaire étrangère. Quand le travail sera achevé, il formera, sur le droit administratif, l'un des traités les plus complets et sera consulté avec fruit non seulement par les jurisconsultes italiens, mais par ceux de tous les pays.

Arthur Barcou. De l'influence du fédéralisme sur l'institution des Chambres Hautes. Toulouse, Rivière, 1899, 202 pp.

Le but d'une Chambre Haute dans un Etat fédéral n'est pas entièrement le même que dans un Etat unitaire. Le caractère particulier de l'Etat entraîne diverses conséquences soit dans l'organisation, soit dans les attributions de cette Chambre. M. Barcou, étudie les principales, en envisageant surtout le Sénat des Etats-Unis et le Bundesrath allemand.

Raoul Faurou. De l'élection du président de la République. Toulouse, Passeman et Alquier, 1899.

Etude de législation comparée, sur un difficile problème de droit constitutionnel. La France et les Etats-Unis y tiennent naturellement une grande place.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE DOUZIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

Pages

ARANGIO-RUIZ (G,). — Le droit d'association en Italie 385

DORADO (P.) — Fonction de la loi et de l'autorité dans l'évolution sociale 1-219

ESMEIN (A.) — Les constitutions du protectorat de Cromwell . . 193-405

HAURIOU (M.). — Philosophie du droit et science sociale . . . 462

HARRISON MOORE. — La constitution fédérale australienne. . . 299-477

PILOTY (R) — L'assurance ouvrière dans l'Empire allemand . . 443

TCHERNOFF. — Du nouveau rôle de l'assistance internationale et du droit de séjour des étrangers 86

THOMAS. — Les délégations financières algériennes et le droit public 52-252

II. — CHRONIQUES

Chronique fiscale et financière (A. WAHL) 311-480

Chronique pénitentiaire (A. RIVIÈRE) 130

Chroniques politiques :

— Allemagne (R. PILOTY). 139

— Australie (HARRISSON MOORE) 339

— Canada (GODFROY-LANGLOIS) 512

— Danemarck (E. HOLSOE) 518

— Roumanie (Mme BILCESCO-ALIMANESTIANO) 348

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Ouvrages d'auteurs français.

MAX CHOUBLIER. — La question d'Orient depuis le traité de Berlin (A.-G. DE LAPRADELLE) 356

TH. DUCROCQ. — Cours de droit administratif et de législation française des finances (t. III) (G. BARRILLEAU). 153

A. ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé (2e édition) (J. DELPECH). 534

Ouvrages d'auteurs grecs.

N. SARIPOLOS. — La démocratie et l'élection proportionnelle (L. DUGUIT). 526

Ouvrages d'auteurs suisses.

X.-S. COMBOTHEORA. — La conception juridique de l'Etat (L. DUGUIT). 363

IV. — REVUE DES PÉRIODIQUES.

Périodiques français.

— Revue générale du droit, de la législation et de la jurisprudence en France et à l'étranger (MOREAU) 366
— Revue des Deux-Mondes (MOREAU) 159
— Revue de Paris (MOREAU). 166

Périodiques anglais.

— The Economic Rewiew (La revue économique) (BOURCART) . . 542

V. — VARIÉTÉS

Les clubs et les associations de femmes aux Etats-Unis 369
Les concours Rossi pour 1902 372
Le congrès international de sociologie coloniale 169
Les résolutions adoptées par la conférence de la paix 547

VI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agriculture, droit rural, législation forestière. 176,374,566
Assistance publique et institutions de prévoyance 183,379,570
Commerce et législation commerciale. Navigation 176,565
Discours officiels. 184,382,571
Droit administratif général. 178,377,567
Droit criminel et régime pénitentiaire 176,374,566
Industrie et législation industrielle. Questions ouvrières 373,565
Instruction publique et beaux-arts 182,379,570
Législation civile. 176
Législation et organisation financières. — Régime douanier. — Régime monétaire. 179,377,568
Législation et organisation militaires 180,377,569
Législation extra-continentale (Algérie, colonies, protectorats) . . 177,375,566
Organisation constitutionnelle et parlementaire. — Elections et législation électorale. — Questions politiques. 175,373,564
Police 379
Postes et Télégraphes 184,381,570
Procédure civile. — Organisation judiciaire. — Auxiliaires de la justice 176,374,565
Questions diverses 184,381,571
Relations internationales 175,564
Santé publique. 381
Travaux publics et voies de communication 183

VII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Sénat.

— Haute-Cour de justice 382,573
— Interpellations et questions. — Résolutions 188
— Projets et propositions de loi 186

Chambre des députés.

— Interpellations et questions. — Résolutions. 190,573
— Projets et propositions de loi 188,573

VIII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

A. BARCOU. — De l'influence du fédéralisme sur l'institution des Chambres hautes 576
BEAUCHET. — Traité de l'extradition 383
J. CLOS, R. WORMS, GRUNEBAUN, PESCHAUD, HANNOTIN, G. CAHEN 384
M. COLIN. — Quelques questions algériennes 383
F. DESPAGNET. — Précis de droit international privé. 383
R. FAUROU. — De l'élection du Président de la République . . . 576
G. FORO. — Notas sobre arbitraje internacional en las republicas latino-americanas (Notes sur l'arbitrage international dans les républiques latino-américaines) 192
M. HAURIOU. — La gestion administrative 192
JOURDAN-DUMONT. — Les écoles de commerce en Allemagne et en France. 575
LOUBAT. — Traité sur le risque professionnel 575
OFFICE DU TRAVAIL — Statistique des grèves et des recours à la conciliation et à l'arbitrage survenus pendant l'année 1898. . . 192
ORLANDO. — Primotrattato completto di diritto administrativo italiano (Premier traité complet de droit administratif italien) . . 575
A. PRINS. — Science pénale et droit positif 575
J. BRADLEY THAYER. — A preliminary treatrise on evidence at the common law. 192

IX. — NOTICES BIOGRAPHIQUES

MM. P. DORADO, professeur à l'Université de Salamanque. . . . 254
A. ESMEIN, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris 442

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU DOUZIÈME VOLUME

ALCOOL (Impôt sur l') en Allemagne, p. 146.

ALIÉNÉS CRIMINELS (Les), p. 132.

ALLEMAGNE (Chronique politique), par M. R. Piloty, p. 139. — I. Empire allemand. — 1. Mort de Bismark, p. 139. — 2. La triple-alliance, p. 140. — 3. Les élections au Reichstag, p. 140. — 4. La question de Lippe, p. 141. — 5. La loi sur la flotte du 10 avril 1898, p. 142. — 6. L'ordonnance sur la procédure pénale, p. 143. — 7. Divers : *a*) Cautionnement des fonctionnaires, p. 146. — *b*) Impôt sur l'alcool, p. 146. — *c*) Unités de mesures électriques, p. 146. — *d*) Kiao-Tchéou, p. 147. — *e*) Relations commerciales avec l'Angleterre, p. 147. — *f*. Lois sur la justice impériale, p. 147. — II. Les Etats. — 1. Prusse. — *a*) Loi concernant le budget de l'Etat, p. 148. — *b*) Loi sur les *privat docent*, p. 150. — *c*) Revenus des fonctions ecclésiastiques, p. 150. — *d*) Elections au Landtag, p. 150. — 2. Bavière : *a*) Loi sur le dégrèvement de la propriété foncière, p. 150 — *b*) Loi sur le témoignage de non-préjudice, p. 152. — *c*) Loi sur l'association, p. 152. — *d*) Projets de loi sur les impôts, p. 152. — Wurtemberg, p. 152.

ASSISTANCE INTERNATIONALE (Du nouveau rôle de l') et du droit de séjour des étrangers, p. 86.

ASSOCIATION (Le droit d') en Italie, p. 385.

ASSOCIATIONS DE FEMMES (Les clubs et les aux Etats-Unis (variétés), p. 369.

ASSURANCE OUVRIÈRE L') dans l'empire allemand — Réformes et projets de réformes, par M. R. Piloty, p. 443.

AUSTRALIE (La constitution fédérale d'), p. 299.

AUSTRALIE (Chronique politique), par M. Harrison Moore, p. 339. — 1. Législation ouvrière, p. 339. — 2. Pensions de vieillesse, p. 342. — 3. Généralités, p. 345.

AUTORITÉ (Fonction de la loi et de l') dans l'évolution sociale, p. 5 et 219.

BAVIÈRE (Chronique politique), p. 150.

BISMARK (Mort de), p. 139.

CANADA (Chronique politique), par M. Godfroy Langlois, p. 512. — 1. Organisation, p. 512. — 2. Les partis, p. 514. — 3. Rapports avec l'Angleterre, p. 515. — 4. La vitalité française, p. 516.

CASIERS JUDICIAIRES (Loi sur les), p. 132.

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE, par M. A. Wahl. — La question des octrois, p. 310. — 1. Introduction, p. 310. — 2. Une question de procédure fiscale, p. 314. — 3. De quelques taxes de remplacement, p. 316. — A) Des surtaxes au droit de mutation par décès, p. 317. — B) Taxe foncière sur la propriété bâtie, p. 320. — C) Taxe locative, p. 321. — D) Surtaxe de balayage, p. 322. — E) Augmentation du droit sur les alcools, p. 323. — F) Droit sur les absinthes, p. 324. — 4. Les propositions de suppression complète et obligatoire des octrois, p. 325. — 5. Les propositions de suppression complète et facultative des octrois, p. 336. — Conclusion, p. 337.

— Le mouvement protectionniste en 1898-1899, p. 480. — 1. Introduction, p. 480. — 2. L'accord franco-italien, p. 481. — 3. L'élévation des droits sur les vins étrangers en France, p. 488. — 4. L'importation des vins en Angleterre et de la production française, p. 495. — 5. Les vins français aux Pays-Bas, p. 496. — 6. Le renouvellement du compromis austro-hongrois, p. 497. — 7. La convention franco-anglaise sur le partage de l'Afrique et les douanes, p. 498. — 8. L'accord franco américain, p. 498. — 9. L'état présent et l'avenir de la question du sucre, p. 501.

CHRONIQUE PÉNITENTIAIRE, par M. A. Rivière, p. 130. — Instruction contradictoire et expertises, p. 130. —

Casiers judiciaires, p. 132. — Aliénés criminels, p. 132. — Jeunes détenus, p. 132. — Vagabondage et mendicité, p. 134. — Rattachement des prisons à la justice, p. 134. — Droit de grâce, p. 135. — Sentences indéterminées, p. 135. — Réforme judiciaire, p. 136. — Prisons, p. 136.

CLUBS (Les) et les associations de femmes aux Etats-Unis (variétés), p. 369.

CONCEPTION JURIDIQUE DE L'ETAT (La), par M. X. S. Combothecra (analyses et comptes rendus), p. 363.

CONCOURS de 1902 pour les prix Rossi (variétés), p. 372.

CONFÉRENCE DE LA PAIX (Les résolutions adoptées par la), (variétés, p 547.

CONGRÈS INTERNATIONAL DE SOCIOLOGIE COLONIALE (Le), (variétés), p. 169.

CONSTITUTION FÉDÉRALE AUSTRALIENNE (La), par M. Harrison Moore, p. 299.

CONSTITUTIONS DU PROTECTORAT DE CROMWELL (Les), par M. A. Esmein, p. 193. — Analyse. — La première des constitutions écrites : L'*Instrument of government* ; sa place dans l'histoire du droit constitutionnel, p. 193. — § 1. Le pouvoir constituant. — I. Comment Cromwell en était arrivé à vouloir la séparation des pouvoirs, p. 197. — II. La séparation du pouvoir constituant et du pouvoir législatif ; les précédents ; la préparation de l'*Instrument*, p. 202. — III. Comment le respect de la Constitution était imposé au Parlement, p. 206. — IV. Caractère constitutionnel de l'*Instrument*, d'après Cromwell ; les *fundamentals* et les *circumstancials*, p. 210. — § 2. Les pouvoirs publics organisés par l'*Instrument*, p. 405. — I. Le lord protecteur, p. 406. — Le Parlement, p. 408. — Le Conseil, p. 411. — II. Les attributions respectives de ces trois pouvoirs ; la formation de la loi ; le vote de l'impôt, p. 415. — III. Les actes de gouvernement ; le protecteur et le Parlement, p. 419. — La nomination aux emplois, p. 421. — Le droit de grâce, p. 421. — La disposition de la force armée, p. 422. — La guerre, la paix et les traités, p. 422. — § 3. *L'humble petition and advice*, p. 423. — La question de la royauté, p. 425. — Le rétablissement du droit public traditionnel, p. 437. — *L'autre Chambre*, p. 427. — Ce qui reste du droit introduit par l'*Instrument*, p. 429. — Nouvelles difficultés, p. 432. — § 4. *Le dernier plan de République*, p. 434. — Milton et ses écrits de l'année 1660, p. 434. — Son plan de constitution, p. 435. — Le grand conseil, p. 435. — Décentralisation politique ou fédéralisme, p. 438. — Réflexions finales, p. 440.

CROMWELL (Les constitutions du protectorat de), p. 193 et 405.

DANEMARK (Chronique politique), par M. E. Holsoe, p. 518. — Analyse. — 1. La session du Rigsdag, p. 518. — Législation : *a*) Loi sur l'enseignement primaire, p. 520. — *b*) Loi sur la création des petites fermes, p. 522. — *c*) Loi réglant les intérêts pécuniaires des époux, p. 523. — 3. Les expulsions du Sleswig, p. 524. — 4. Le grand lockout, p. 525.

DÉCENTRALISATION (Essai de) par les délégations financières algériennes, p. 272.

DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES ALGÉRIENNES (les) et le droit public, par M. J. Thomas, p. 52. — Analyse. — Introduction : 1. Confusion regrettable établie entre les institutions algériennes et métropolitaines, p. 52. — 2. Décret du 23 août 1898, p. 53. — 3. Appréciation sur les délégations algériennes, p. 53. — 4. Division du sujet, p. 55. — I. Limitation du suffrage universel : 5. Recrutement des délégations, p. 56. — 6. Bigarrure plus apparente que réelle, p. 57. — 7. Diversement appréciées par les indigènes et les Français, p. 58. — 8. Conditions de l'électorat pour les deux premières, p. 59. — 9. Conditions qui ne contrarient pas le principe de la souveraineté nationale, p. 60. — 10. Elles ramènent le suffrage universel dans de sages limites, p. 62. — 11. Majorité de 25 ans, p. 64. — 12. Résidence de trois ans, p. 65. — 13. Possession de la nationalité française pendant douze ans pour réagir contre la loi du 26 juin 1889, p. 68. — 14. Mesures inefficaces, p. 70. — 15. Doit-on abroger la loi de 1889 ? p. 71. — 16. Abrogation partielle désirable, p. 74. — 17. Devrait-elle être rétroactive, p. 80. — 18. La rétroactivité serait légitime, p. 80. — 19. Serait-elle opportune, p. 83. — II. Essai de représentation des intérêts : 20. Application en Algérie du critérium qui a servi de base au classement des électeurs, p. 252. — 21. Avantages théoriques, p. 254. — 22. Justifiés par le résultat, p. 255. — 23. Faut-il généraliser, p. 256. — 24. Raisons de douter, p. 258. — 25-26. Objections tirées de la souveraineté nationale, p. 260. — 27. La représentation des intérêts est logique dans la société moderne, p. 262. — 28. Elle résout la question des garanties que doit offrir l'électeur, p. 267. — 29. Elle justifie la préférence accordée au

scrutin uninominal, p. 268. — III. Tentative de décentralisation : 30. Erreur à corriger, p. 272. — 31. Les trois politiques coloniales, p. 272. — 32. Leurs avantages et leurs inconvénients, p. 273. — 33. Erreur de la politique d'assimilation prématurée et exagérée en Algérie, p. 274. — 34. Remèdes, p. 276. — 35 Les décrets du 23 août, p. 277. — 36. Satisfaction plus apparente que réelle donnée au principe d'autorité, p. 278. — 37. Hommage au principe d'autonomie, sans résultat, p. 282. — 38. Limitation de la compétence des délégations, p. 283. — 39 Elles ne donnent que des avis et émettent des vœux, p. 285. — 40. Inconvénients de l'individualité distincte de chaque délégation, p. 287. — Conclusion : 41. Réformes à réaliser, p. 288. — 42. Donner un pouvoir de décision aux délégations, p. 289. — 43. Elargir leur compétence, p. 290. — 44. Consacrer la personnalité civile et financière de l'Algérie, p. 293.

DÉMOCRATIE ET L'ÉLECTION PROPORTIONNELLE (La), par M. N. Saripolos (analyses et comptes rendus), p. 526.

DISSOLUTION DES ASSOCIATIONS EN ITALIE, p. 386.

P. DORADO, professeur à l'Université de Salamanque (notice biographique), p 251.

DROIT ADMINISTRATIF (Cours de), par M. Ducrocq, t. III (analyses et comptes rendus), p. 153.

DROIT CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET COMPARÉ (Eléments de), par M. A. Esmein (analyses et comptes rendus), p. 534.

DROIT D'ASSOCIATION EN ITALIE (Le), par M. Arangio-Ruiz, p. 385. — Analyse. — 1. Le droit italien depuis 1848 : Développement des associations, p. 385. — Système préventif : droit de dissolution exercé par les ministres Peruzzi, Laura, Cantelli, Nicotera ; hésitations des ministres Cairoli et Zanardelli ; Consécration du système, p. 386. — 2. Droit actuel : Action prohibitive de l'Etat, p. 389. — Les associations de malfaiteurs; les associations anarchistes; loi du 19 juillet 1897, p. 390. — Projet de loi du 4 février 1899 ; décret du 23 juin, p. 392. — 3. Action préventive de l'Etat : fondements et limites du droit de dissolution, p. 394. — Nécessité d'exclure l'autorité judiciaire de toute participation à la dissolution, p. 397. — Critique du projet de loi du 4 février et du décret du 23 juin, p. 398. — 4. Les sociétés coopératives et les sociétés de secours mutuels : Efforts des socialistes pour les créer, p. 400. — Dissolution de ces sociétés ; effets quant aux biens, p. 401. — Droit de pourvoi devant la IVe section du Conseil d'Etat ; critique de cette disposition, p. 402.

ECONOMIC REWIEW (The) (La Revue Economique), Périodique anglais (analyse), p. 542. — The Charity organization system of to day (Le système actuel de l'organisation de la charité), par M. L. H. d'E. Leppington, p. 542. — Moral limitations of state Intérference (Limitations morales de l'intervention de l'Etat), par M. E. F. B. Fell, p. 543. — Russel's German social democracy (Le socialiste-démocrate allemand de Russel), par Sidney Ball, p. 545. — The failure of cooperation (La faillite de la coopération), par J. Ackland, p. 545. — Is cooperation a failure (La coopération a-t-elle fait faillite ?), par M. John M. Ludlow et M. W. E. Snell, p. 546. — Socialism and Individualism (Socialisme et individualisme), par Sidney Ball, p. 546.

ELECTION PROPORTIONNELLE (La démocratie et l'), par M. N. Saripolos (analyses et comptes rendus), p. 526.

ELÉMENTS DE DROIT CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET COMPARÉ, par M. A. Esmein (analyses et comptes rendus), p. 534.

EMIGRATION (La question de l'), p. 93, 95, 103.

A. ESMEIN, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris (notice biographique), p. 442.

ETAT (La conception juridique de l'), par M. X. S. Combothecra (analyses et comptes rendus), p. 363.

ETATS-UNIS (Les clubs et les associations de femmes aux), (variétés, p. 369.

ETRANGERS (Du droit de séjour des), p. 86.

EVOLUTION SOCIALE (Fonction de la loi et de l'autorité dans l'), p. 5 et 219.

EXPERTISES (La loi sur les), p. 130.

FLOTTE (La loi sur la) en Allemagne, p. 142.

FONCTION DE LA LOI ET DE L'AUTORITÉ DANS L'ÉVOLUTION SOCIALE, par M. Pedro Dorado, p. 5. — Analyse. — Intérêt et actualité du problème, p. 5. — Nécessité de la considérer au point de vue génétique, p. 7. — Eclaircissements touchant la vie sociale primitive, p. 10. — Origine et évolution de la loi et de l'autorité dans les groupes simples, p. 16. — La loi et l'autorité dans les groupes composés, p. 27. — Les lois et les autorités comme instruments de bien-être et de progrès dans

certains cas, et de malaise et de retour en arrière dans d'autres, p. 31. — Comment « l'ordre » imposé d'abord obligatoirement par la loi et l'autorité se transforme avec le temps en un acte volontaire et trouve dans la conscience des individus la garantie qui le fait respecter et réaliser, p. 39. — Coexistence de deux sphères de droit, le droit législatif et le droit non législatif, p. 219. — Rapports entre ces deux sphères, p. 221. — Doctrine erronée de quelques écrivains, p. 228. — Maux qu'engendre la méconnaissance du caractère transitoire et historique des lois et des autorités, p. 231. — Subterfuges que l'on invente pour éluder l'action de ces dernières lorsque cette action est dangereuse, p. 234. — C'est une exigence du progrès social que la diminution graduelle de l'action des lois et des autorités, p. 244. — Le régime autoritaire et le régime de coopération libre, p. 246. — Ce dernier est celui que préconisent un certain nombre d'écrivains contemporains, appartenant à des écoles philosophiques très différentes, p. 248.

FONCTIONNAIRES (Cautionnement des) en Allemagne, p. 146.

GRACE (Droit de), p. 135.

INSTRUCTION CONTRADICTOIRE (La loi sur l'), p. 130.

INSTRUMENT OF GOVERNMENT (L') de Cromwell, p. 193-405.

JEUNES DÉTENUS EN FRANCE (Les), p. 132.

KIAO-TCHÉOU (La question de), p. 147.

LANDTAG (Elections au), p. 150.

LÉGISLATION FRANÇAISE DES FINANCES (Cours de droit administratif et de), par M. Ducrocq, t. III (analyses et comptes rendus), p. 153.

LIPPE (La question de), p. 141.

LOCK-OUT (Le grand) en Danemark, p. 525.

LOI (Fonction de la) et de l'autorité dans l'évolution sociale, p. 5 et 219.

MENDICITÉ (Les projets de loi sur la), p. 134.

NOUVEAU ROLE DE L'ASSISTANCE INTERNATIONALE (Du) et du droit de séjour des étrangers, par M. Tchernoff, p. 86. — Analyse. — I. Importance du problème, p. 86. — Les divers modes de collaboration entre les Etats, p. 87. — La notion de l'assistance internationale, p. 89. — II. Les problèmes de l'émigration dans le passé, p. 93. — III. Difficultés auxquelles ils donnent lieu de nos jours, p. 94. — Le lien intime qui rattache le droit de séjour à l'ensemble des droits dont jouit l'étranger, p. 95. — La complication du problème par suite de l'intervention des pouvoirs publics dans l'émigration, p. 95. — IV. Le principe du droit de séjour envisagé en lui-même, p. 103. — Doctrine et pratique internationales, p. 103. — Confusion entre le droit de séjour et les droits à la jouissance desquels il peut conduire l'étranger, p. 103. — Discussion devant l'Institut de droit international (1897), p. 103. — Distinction proposée entre les différentes matières se rattachant à l'émigration et à l'immigration, p. 104. — Utilité des traités collectifs d'assistance internationale, p. 110. — V. Etude des restrictions apportées par la pratique internationale au droit de séjour des étrangers, p. 113. — Possibilité d'écarter ces restrictions par la conclusion des traités d'assistance, p. 128.

OCTROIS (La question des), p. 310.

ORIENT (La question d') depuis le traité de Berlin, par M. Max Choublier (analyses et comptes rendus), p. 356.

PHILOSOPHIE DU DROIT ET SCIENCE SOCIALE, par M. M. Hauriou, p. 462.

PRISONS (Les) en France, p. 134, 136.

PRIX ROSSI (Le concours de 1902 pour le), (variétés), p. 372.

PROCÉDURE PÉNALE (L'ordonnance sur la) en Allemagne, p. 143.

PROPRIÉTÉ FONCIÈRE (Dégrèvement de la) en Bavière, p. 150.

PROTECTIONNISME (Le) en 1898 et 1899, p. 480.

PRUSSE (Chronique politique), p. 148.

QUESTION D'ORIENT DEPUIS LE TRAITÉ DE BERLIN (La), par M. Max Choublier (analyses et comptes rendus), p. 356.

REICHSTAG (Elections au), p. 140.

REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS (Essai de) dans les élections aux délégations financières algériennes, p. 252.

RÉSOLUTIONS ADOPTÉES PAR LA CONFÉRENCE DE LA PAIX (Les) (variétés), p. 547.

REVUE DES DEUX MONDES. — Périodique français (analyse), p. 159. — L'Autriche future et la future Europe, par Ch. Benoist, p. 159. — Le concert européen, par M. le comte Benedetti, p. 160. — Les finances des Etats-Unis d'Amérique, par M. R. G. Lévy, p. 161. — Mœurs électorales : le marchand de vins, par M. Talmeyr, p. 161. — La politique allemande et le protectorat des missions catholiques, par X, p. 162. — L'individualisme et le sentiment social en Angleterre, par M. A. Fouil-

lée, p. 163. — La dette anglaise, par M. R. G. Lévy, p. 164. — Le catholicisme aux États-Unis, par M. F. Brunetière, p. 164. — La France du Levant. I. L'évolution des influences politiques, par M. Et. Lamy, p. 165.

REVUE GÉNÉRALE DU DROIT, DE LA LÉGISLATION ET DE LA JURISPRUDENCE EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER. — Périodique français (analyse), p. 366. — De la personnalité comme élément de la réalité sociale, par M. Haurion, p. 366.

REVUE DE PARIS. — Périodique français (analyse), p. 166. — L'alliance franco-russe et les Etats balkaniques, par X, p. 166. — Le féminisme en Allemagne, par Kaethe Schirmacher, p. 167. — Contre le baccalauréat, par M. E. Lavisse, p. 168.

ROSSI (Le prix) en 1902 (variétés) p. 372.

ROUMANIE (Chronique politique), par Mme Bilcesco-Alimanestiano, p. 348. — 1. Chute du ministère Aurelian : ministère Stourdza, p. 348. — 2. Les partis, p. 350. — 3. La session de 1897-1898, p. 351. — 4. Les élections municipales, p. 352. — 5. Session de 1898-1899, p. 353. — 6. Chute du ministère Stourdza, p. 354.

SCIENCE SOCIALE (Philosophie du droit et), par M. M. Hauriou, p. 462.

SÉJOUR DES ÉTRANGERS (Du droit de), p. 86.

SENTENCES INDÉTERMINÉES (Les), p. 135.

SÉPARATION DES POUVOIRS (La) dans l'*Instrument of Government* de Cromwell, p. 197.

SLESWIG (Les expulsions du), p. 524.

SOCIOLOGIE COLONIALE (Le congrès international de), (variétés), p. 169.

SUCRE (La question du), p. 501.

SUFFRAGE UNIVERSEL (Limitation du) dans les élections aux délégations financières algériennes, p. 56.

TÉMOIGNAGE DE NON-PRÉJUDICE (Loi sur le) en Bavière, p. 152.

VAGABONDAGE ET MENDICITÉ (Les projets de loi sur le), p. 134.

VINS (Les droits sur les vins), p. 488.

WURTEMBERG (Chronique politique), p. 152.

LAVAL. — IMPRIMERIE PARISIENNE, L. BARNÉOUD & Cie

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsœ, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrpw-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria, Morelli (Univ. de Padoue) ; Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca (Univ. de Turin) ; Gramantieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : BAUGEY, docteur en droit.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

---

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... .... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

NOV 9 [illegible]